

José Blanes Jiménez

El subsistema fronterizo boliviano en la globalización de los mercados ilegales



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

El subsistema fronterizo boliviano en la globalización de los mercados ilegales/ coordinado por José Blanes Jiménez*. La Paz, Bolivia: CEBEM – FLACSO, Sede Ecuador : 2017

**En el presente documento han contribuido Henry Oporto, Manuel Rebollo y Andrea Rojas.*

298 páginas: ilustraciones, cuadros, gráficos, mapas, tablas. – (Colección FRONTERAS ; 2)

ISBN: 978-99974-68-21-5

FRONTERAS; LÍMITES; GLOBALIZACIÓN; POLÍTICAS PÚBLICAS; ECONOMÍA; COMERCIO; TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES; VIOLENCIA; CONFLICTO; TRATA DE PERSONAS; MINERÍA; GOBIERNO LOCAL; CORRUPCIÓN; DERECHO PENAL; BOLIVIA; AMÉRICA LATINA.

320.12 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO Sede Ecuador

La Pradera E7 – 174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tlf.: (593-2) 2946800 - Fax: (593 2) 2946803

www.flacso.edu.ec

Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM

Calle Macario Pinilla No. 291, San Jorge

Ciudad de La Paz-Bolivia.

IDRC-CDRI

150 Kent Street

Tlf: (+1-613) 236-6163

Tlf: (+1-613) 238-7320

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canadá

D.L.: 4-1-883-17

ISBN: 978-99974-68-21-5

Editor: Centro de Estudios Multidisciplinarios CEBEM

Cuidado de la edición: Helen Álvarez Virreira

Diagramación: Pilar Montesinos

Imprenta: Punto de Encuentro – encuentro@entelnet.bo

La Paz, Bolivia, 2017

Ira. edición: abril de 2017

© Derecho de autor/copyright 2017 FLACSO

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.

Las opiniones expresadas en este libro son de los autores y no representan necesariamente las del IDRC o su Consejo de Gobernadores.

Esta obra es publicada luego de un proceso de revisión por pares (peer-reviewed), donde se contó con la participación de dos revisores académicos anónimos.

Colección FRONTERAS

El nombre de la colección FRONTERAS viene de la palabra "frontera" en plural, que resulta un término compuesto entre "front", que alude a lo que está adelante y "eras", que hace referencia a distintos periodos históricos marcados por hechos trascendentales. En otras palabras, es una forma de mirar positivamente las eras que están por delante en las zonas de integración –no de muros– entre los Estados.

Tabla de contenido

Presentación	IX
Prólogo	XIII
Introducción	XIX
Primera parte:	
Historia y actualidad del subsistema fronterizo boliviano	
Capítulo primero	
El subsistema boliviano en el sistema global	3
1. Cómo es importante para Bolivia el sistema fronterizo global	4
Impacto de los flujos globales en Bolivia	4
Bolivia es importante en los flujos del sistema fronterizo global	7
2. Consideraciones conceptuales y metodológicas	12
¿Qué pretendemos entender por subsistemas fronterizos?	12
Los ejes estructuradores de los campos de fuerza de los sistemas fronterizos son los mercados ilegales	15
La violencia fronteriza: otro eje estructurador	16
Las políticas públicas y los problemas fronterizos	18
Profundizar una línea de investigación	19

3. La metodología	20
4. Información de base	21

Capítulo segundo

Apuntes sobre la evolución del concepto de fronteras

en la literatura y en la política	23
1. Breve historia de la evolución de las fronteras	25
Punto de partida, las luchas por el territorio y los recursos naturales	25
La construcción de redes de comunicación con las fronteras	27
El sistema fronterizo de la globalización y los mercados ilegales	28
2. Las fronteras en la producción intelectual	32
3. Las fronteras en las políticas nacionales	37

Capítulo tercero

Dimensiones y características de las fronteras	43
1. Aspectos generales de las fronteras terrestres	44
2. Fronteras terrestres con cinco países	51
Frontera Bolivia – Perú	51
Frontera Bolivia – Brasil	55
Frontera Bolivia – Paraguay	67
Frontera Bolivia – Argentina	69
Frontera Bolivia – Chile	79
3. Las rutas multimodales: aéreas, terrestres y acuáticas	84

Segunda parte:

Los mercados ilegales

Capítulo cuarto

Los mercados ilegales	89
1. Ilegalidad e informalidad	91
Sobre los conceptos	91
Los sectores informales / ilegales	98
2. El narcotráfico	102

La hoja de coca y el narcotráfico: tendencias	121
La comercialización y precios de la hoja de coca	129
Erradicación de cultivos de coca e incautaciones	134
Producción de cocaína	137
El narcotráfico en la economía	141
3. La economía del contrabando	143
Comercio e importaciones, volumen y desempeño	144
Aproximación al contrabando	148
Principales productos de contrabando	150
Las exportaciones ilegales: narcotráfico - contrabando	152
A cuánto asciende el contrabando	154
4. Minería ilegal y contrabando de oro	155
5. Trata y tráfico de personas	161
6. La inserción de flujos ilegales en la economía legal (lavado de dinero)...	171

Tercera parte:

Las políticas

Capítulo quinto

Las políticas públicas y el subsistema fronterizo	179
1. Bajo ambiente de legalidad y adecuación de las políticas al dominio de la ilegalidad	179
El triángulo de la informalidad, el narcotráfico y el contrabando frente a la institucionalidad	179
Un sistema judicial colapsado	181
La persecución penal por principio	183
Redes de corrupción y financiación ilegal	185
Desfase entre los delitos y las leyes	187
2. Políticas sectoriales	188
Las políticas contra el contrabando.....	188
Políticas sobre la coca.....	191
Ley de trata y tráfico de personas	207
Ley de control de armas.....	215
La lucha contra el lavado de dinero y otros activos	217

CUARTA PARTE

Balance y perspectivas

Capítulo sexto

Balance y perspectivas: el subsistema fronterizo

desde los mercados ilegales de la droga	227
Sobre la integración de los sectores ilegales	227
Informalidad-contrabando-narcotráfico	230
Los escenarios de conflicto y violencia	231
Perspectivas y escenarios futuros	233
Oportunidades y grandes retos	236
Políticas locales fronterizas.....	241
Espacios urgentes para la acción política.....	242

Referencias bibliográficas	245
---	-----

Anexo I	257
----------------------	-----

Índice de gráficos insertos en el texto	- 273 -
Índice de mapas insertos en el texto	- 274 -
Índice de tablas insertas en el texto	- 275 -

Presentación

El proyecto de investigación “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: hacia una comprensión integral” se desarrolló bajo la coordinación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador y fue posible gracias al apoyo del International Development Research Council (IDRC) de Canadá. Se realizó en un marco interinstitucional internacional muy amplio, en el que participaron el Colegio de la Frontera Norte de México, FLACSO-Guatemala, Fundación Paz y Reconciliación de Colombia, FLACSO-Ecuador, la Universidad Católica de Perú, el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, el Laboratório de Estudos e Pesquisas Internacionais e de Fronteiras de Brasil, la Universidad del Litoral de Argentina y la Universidad San Francisco de Quito de Ecuador.

El estudio buscó comprender la estructura y las características del sistema fronterizo global de América Latina, a partir de las economías ilegales y de los delitos conexos; esto es, se propuso dilucidar cómo se constituye la relación transfronteriza en Latinoamérica a partir de los actores (red global del crimen) y del “espacio de los lugares” que estructuran los circuitos, las rutas y los nodos de la ilegalidad.

La investigación se impulsó bajo un esquema colaborativo de producción social del conocimiento, concebido desde una perspectiva que intentó superar los estudios de caso, para construir una visión comprensiva de las fronteras en la región, en el entendido que estas adquieren una condición sistémica de

espectro mundial; es decir, que las fronteras entre los países están integradas por encima de los territorios de los Estados colindantes.

Con ese objetivo se plantearon dos entradas metodológicas convergentes: la de las realidades fronterizas nacionales, entendidas como subsistemas (ocho países), y la de las temáticas concebidas como líneas transversales (cuatro temas). Paralelamente, se partió de una concepción en la que el límite es entendido como una línea que demarca el territorio de un Estado con respecto a otro –por lo tanto, acordado entre ellos–, mientras la frontera es una región construida a partir de la confluencia de las relaciones interestatales, que nacen donde terminan o empiezan los Estados vecinos. Por eso se puede afirmar que los límites son relativamente inmutables, mientras las fronteras son construcciones sociales que se encuentran en permanente cambio, porque allí se encuentran las dinámicas de cada uno de los Estados y, ahora, de la economía planetaria.

Con este libro se inicia la segunda fase de la Colección FRONTeras¹, compuesta por un total de 12 volúmenes que serán publicados durante 2017. El presente trabajo –que es el primer resultado del proyecto– compila el conjunto de ponencias presentadas en el marco del seminario internacional “Sistema fronterizo global en América Latina: mercados ilegales y violencia”, realizado los días 24 y 25 de noviembre de 2014, en Quito, Ecuador.

Como el seminario que le dio origen, el presente libro busca realizar una aproximación a los estudios de frontera en ocho países de la región (México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Argentina) y uno de Europa (Italia), así como a cuatro temas transversales considerados clave para la comprensión del sistema fronterizo global (mercados ilegales, género, ciudades de frontera y legislación penal comparada). La lectura y el estudio del libro deben, entonces, realizarse comprensivamente, pues el valor añadido de este volumen está en el panorama general que ofrece una vez considerados los textos en conjunto.

El nombre de la colección FRONTeras viene de la palabra “frontera” en plural, que resulta un término compuesto entre “front”, que alude a lo que está adelante y “eras”, que hace referencia a distintos periodos históricos marcados

1 La primera fase estuvo compuesta por siete títulos, que pueden ser consultados en FLACSO Andes: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros>

por hechos trascendentales. En otras palabras, es una forma de mirar positivamente las eras que están por delante en las zonas de integración –no de muros– entre los Estados.

Fernando Carrión M.
Coordinador del proyecto
FLACSO-Ecuador

Markus Gottsbacher
Oficial principal de programa
Economías inclusivas
IDRC- Canadá

Prólogo

El presente trabajo es uno de los productos del proyecto “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacia una comprensión integral”. Investigación colectiva que se ha desarrollado entre nueve países de la región.

Al igual que la investigación en su conjunto, no nos proponemos alcanzar un producto acabado, ni cerrar temas de discusión, sino, por el contrario, pretendemos mostrar líneas de trabajo que alimenten el trabajo futuro de la red de estudios fronterizos. Nuestros países no pueden entenderse fuera de una pertenencia a un subsistema regional y sus vínculos con el sistema global. Esta existencia en red marca la realidad de los países de la región, sus cambios, tensiones y desafíos en estos años de la globalización, y en especial la forma global de los mercados ilegales.

Este trabajo, concentrado en el subsistema boliviano, se propone contribuir a las políticas públicas relacionadas con la violencia y las distorsiones que provoca su relación con los mercados ilegales globales, y en especial en poblaciones en situación particularmente vulnerable. Por la condición en que se inserta Bolivia en el sistema global de los mercados ilegales, se generan escenarios bastante críticos para varios estratos y grupos sociales. A su vez, y por lo mismo, las políticas sectoriales nacionales enfrentan límites para abordar problemas que son globales.

El presente trabajo –ver más adelante un resumen conceptual y metodológico– pretende mostrar el marco global de los estudios sectoriales nacionales,

y al interior de cada país el ámbito de integralidad de las políticas sectoriales y las múltiples conexiones entre ellas. No se puede atacar el narcotráfico desligado de sus interrelaciones con el contrabando, la corrupción, la trata y tráfico de personas, el sistema de justicia, entre otros (ver los gráficos 9 y 22).

Tiene sentido reclamar mecanismos multilaterales, regionales o globales, así como diferentes formas de cooperación internacional, regional o global, ya que se trata de problemas que desbordan las líneas fronterizas y al formar parte de un subsistema regional deberán ser enfrentados en el marco de estos. Es claro que muchas de las situaciones políticas, económicas y sociales de nuestros países son de naturaleza transfronteriza, por lo que existen los temas de mercados, bloques económicos, instituciones de integración y de cooperación, multilaterales, regionales. No se trata de algo nuevo, ya que se han generado territorialidades que atraviesan países y regiones, desde las cuales se generan campos de poder que desbordan los alcances de la acción nacional.

Para enfrentar problemas como estos, que son parte de la globalización de los mercados ilegales y las formas del crimen global, es necesario reconocer cuáles son los territorios y espacios de fuerza en los que nuestros países se encuentran involucrados, cuáles los actores y cómo se vinculan en ellos los actores locales. Formamos parte de subsistemas articulados a otros sistemas más globales y envolventes, que limitan la soberanía de Estados y políticas locales en temas como seguridad ciudadana, entre otros.

Como resultado de un año de discusión entre un equipo de nueve países, de entrevistas con expertos con criterios y experiencias significativas en el tema, todo en un ámbito de trabajo de un equipo multidisciplinario, donde se ha revisado información primaria y secundaria, se presentan algunos trazos o líneas para investigaciones futuras pertinentes para las políticas públicas y sistemas de acción de nuestras sociedades.

En Bolivia, México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Brasil, Argentina e Italia emprendimos una investigación en torno a algunas preguntas que estaban relacionadas con la imagen, cambiante y desconocida, de sistemas de relaciones que envuelven a los países y en particular la estructuración y funciones de sus fronteras. Hemos reflexionado cómo las líneas de nuestros bordes nos conectan a regiones lejanas, que definen los alcances reales de las fronteras de la globalización. Las líneas que nos dividen y relacionan al mismo tiempo,

nos cuentan las historias complejas actuales, sobre cómo se han estructurado y cómo se entienden hoy.

En Bolivia hemos transitado de una imagen de fronteras, líneas de bordes contruidos mediante despojos territoriales con nuestros vecinos, hasta la actualidad en hemos alcanzado un insospechado nivel de relación con el mundo a través de ellas, con un sistema global. Ayer estas líneas eran bordes separadores o pasadizos que vincularon el país al mundo mediante el tren y las carretas. Hoy día son bisagras que nos abren a un sistema muy complejo e insospechadamente abierto y cada vez más lejano. Los intercambios comerciales cada vez más distantes, los flujos de mano de obra y los alcances del crimen organizado trabajan íntimamente entrelazados por las rutas de estos sistemas de fronteras que se han ido labrando durante las décadas de la globalización.

Pero no se trata de espacios lejanos, inertes y sin alma, son regiones y campos de fuerza desde los cuales se condicionan las formas de vinculación del país con el mundo. Actores globales gobiernan estos campos de fuerza y estructuran los flujos entre el país y el mundo, en formato de redes globales. Ello condiciona y modifica la forma de hacer políticas económicas y de establecer prioridades productivas, políticas sociales. Cada vez más los países individuales encuentran el ejercicio de las políticas más mediatizado, más interdependiente de escenarios lejanos y muchos de los actores antaño locales, hoy son globales. Los ámbitos de acción de las ciudades han cambiado. Por ejemplo, Oruro era una ciudad que se entendía por la mina, esta era el eje ordenador. Hoy día se entiende más por las ciudades de Iquique y Arica, pasadizos de las relaciones lejanas del comercio con Asia, actual eje ordenador.

El cambio conceptual operado sobre la funcionalidad de las fronteras, sobre sus oportunidades y problemas, no es homogéneo en percepción y en la práctica de la población. Para algunos las fronteras son el pan de cada día. Un ejército de miles de trabajadores del llamado sector informal, bagalleros y otros, en fronteras y en ciudades, viven de ellas. Para otros actores son la base de sus espacios de control económico y social, caso de los sembradores de coca, transportistas y vendedores callejeros, agentes de la policía, sicarios, jueces, fiscales y abogados, envueltos en los negocios fronterizos y en especial de los mercados ilegales. Pero también están aquellos que controlan el poder en el narcotráfico, el contrabando, los otros mercados ilegales. Todos ellos, pero

unos más que otros, viven de las fronteras. Obviamente que el control que cada uno de estos actores tiene de las fronteras lejanas es diferente y por consiguiente su control de los bordes y líneas de separación binacional.

Fruto de un trabajo colectivo que aquí queremos reconocer, entregamos productos de reflexión que, con el riesgo de muchos sesgos, tratamos de poner como línea de trabajo futuro, por lo que no nos preocupa tanto los vacíos o imprecisiones que se encontrarán, un conjunto de alcances para el trabajo de investigación que se abrirá a través de la conformación de una gran red de investigación en el tema.

Esta investigación ha sido posible gracias al trabajo coordinado con el equipo de investigación que me ha acompañado y estuvo compuesto por Henry Oporto, sociólogo e investigador social; Manuel Rebollo, ingeniero de sistemas y gestor de bases de datos del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM); Andrea Rojas, licenciada en Ciencia Política, experta en temas de violencia y género; Rolando Sánchez Serrano, doctor en Sociología, y Rubén Ferruffino, máster en Economía de la Universidad del Estado de Arizona.

Es muy agradable reconocer a las personas e instituciones que nos abrieron sus agendas y nos escucharon, en especial a la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES), que nos permitió compartir muchos debates sobre seguridad ciudadana y drogas.

De alto valor ha sido para la investigación la cooperación a través de entrevistas con personas expertas e involucradas en el tema como: cnl. Gonzalo Quezada, exdirector general de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia; cnl. Alberto Echalar, director del Observatorio sobre el crimen; Diego Giacoman, exfuncionario de los programas de sustitución de cultivos del Viceministerio de Gobierno; Sabino Mendoza, coordinador general del Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID); Antonino De Leo, representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés); Timo Behrens, Experto Asociado de UNODC; Carlos Díaz, oficial de programas de UNODC; L. Nicolaus Hansmann, agregado sección cooperación de la Unión Europea (UE) en Bolivia; L. Benjamín Chimoy Arteaga, embajador del Perú en Bolivia; José Espinoza, consultor de la UE en desarrollo integral; Héctor Córdoba, exgerente general

de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol); Daniel Agramont, investigador del FES-ILDIS (Friedrich Ebert Stiftung-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales); y José Carlos Campero, consultor especialista en narcotráfico y crimen internacional organizado.

José Blanes, coordinador del estudio de Bolivia
La Paz, febrero de 2017

Introducción

El texto que sigue se ha propuesto marcar los trazos gruesos de un panorama general, global, que, con el peligro de subestimar huecos y vacíos importantes, señale las formas y las condiciones de la inserción de Bolivia en el escenario de los mercados ilegales. Pretendemos mostrar que esta inserción del país en los flujos globales cuestiona la forma de hacer políticas, tanto económicas como sociales, en especial aquellas relacionadas con el crimen global organizado, como si fueran campos operables de forma separada. Muchos campos observables en el país por sus resultados provienen de lejos, de campos de fuerza y de agentes globales con los cuales nos vinculamos necesariamente.

La globalidad de las situaciones es uno de los factores de la actual integralidad de las políticas. La globalización no es un anexo que podemos colocar a las políticas nacionales, por el contrario se va constituyendo cada día que pasa en un aspecto a considerar so pena de fracaso.

La consideración de lo fronterizo no es superflua, por lo anterior, por lo que se impone una reconceptualización del tema, ya que posiblemente, por la cercanía en la constitución de nuestras líneas demarcadoras binacionales se mantiene el imaginario de que las fronteras son las líneas que nos dividen y separan de los países vecinos, como si ahí acabaran nuestras fronteras...

El estudio se divide en cuatro partes

La primera comprende tres capítulos destinados a mostrar: en el primero se parte de algunas consideraciones sobre la importancia para Bolivia de lo fronterizo hoy, para, a continuación, poner sobre la mesa los conceptos y metodologías que han guiado este trabajo, y que implican una reconceptualización del tema, no solo como conceptos abstractos sino pertenecientes al campo de la acción política y de la acción. Han sido los conceptos que guiaron el diálogo que emprendemos con este producto. En el segundo capítulo se hace una rápida mención a las bases históricas de las fronteras, condiciones que se reflejan en la literatura y en las políticas. Sin pretender una revisión del estado del arte en la literatura y las políticas se presentan algunos momentos en la construcción de las fronteras de la era de la globalización. El tercer capítulo pretende ofrecer al lector, sobre todo al no boliviano, un cuadro general, descriptivo, de la diversidad de situaciones de nuestros bordes y líneas fronterizas, y de las pistas de flujos globales que se avizoran desde ellas. Esta descripción se propone ofrecer una imagen de la complejidad de situaciones y retos que deberá manejar el Estado, desde su difícil situación históricamente centralista persistente. El Estado necesita innovaciones sin precedentes para administrar flujos legales e ilegales, que están ordenados y estructurados por los mercados ilegales, en temas de seguridad ciudadana, por ejemplo, que ocurren y deberán ser resueltos en el nivel local.

La segunda parte trata de mostrar los principales trazos de los mercados ilegales que pesan más fuerte en el subsistema fronterizo boliviano. En esta parte destacan las características del narcotráfico como el eje principal de los mercados ilegales y el sector del contrabando. Se dedican algunas consideraciones a sectores de los mercados estrechamente relacionados con el narcotráfico, como el contrabando de enorme importancia para el país, el sector de trata y tráfico de personas, para aterrizar en el sector de la legalización del dinero obtenido en cada uno de los tramos y en sus flujos intersectoriales y globales. Es fundamental la consideración general sobre la informalidad como una condición de eficiencia para el delito, el crimen y el buen funcionamiento de los mercados ilegales. Esta condición que afecta la vida institucional del país es uno de los principales residuos tóxicos que quedan tras la particular in-

serción de Bolivia en los flujos globales, gobernados por los mercados ilegales. También se deje entrever a los actores globales y locales de estos mercados en el país y en su relación con los países vecinos y el mundo.

La **tercera parte** está dedicada a las políticas con las que el Estado está enfrentando la regulación de los principales temas de los mercados ilegales, con énfasis en los presentados en la segunda parte, en las políticas generales y en las políticas sectoriales: narcotráfico, contrabando, trata y tráfico de personas, tráfico de armas y lavado de dinero, partiendo de que existe una enorme desigualdad entre la definición de políticas –frondoso desarrollo de leyes, no siempre completas– y problemas serios en la instrumentación presupuestaria e institucional de las mismas para hacerlas operativas.

Finalmente la **cuarta parte** está dedicada a establecer algunas consideraciones sobre los principales avances y retos pendientes, mencionando los desafíos de integralidad de las políticas y atención a situaciones críticas en el momento actual. A partir de ahí se puede perfeccionar en el futuro estudios estratégicos de investigación concentrados sobre la trayectoria de los mercados ilegales y en los escenarios y opciones de acción estatal y societal en estos mundos de la ilegalidad.

Primera parte

**Historia y actualidad
del subsistema fronterizo boliviano**

Capítulo primero

El subsistema boliviano en el sistema global

La evolución y consolidación de las cinco fronteras y la especificidad de cada una de ellas ha ocupado una parte importante de la vida nacional, en permanente relación con lo que ha ocurrido en la región. Sus dimensiones han estado sometidas desde la fundación de la república a los procesos de delimitación fronteriza con los países vecinos. La pérdida de territorios con los cinco países, de forma muy diferente en cada caso, fueron moldeando las dimensiones y funciones en el sistema fronterizo de la región: la goma, el petróleo y los minerales generaron guerras y definieron las fronteras físicas y las funciones de estas en el sistema fronterizo global. Al mismo tiempo, Bolivia estuvo sometida a los vaivenes del sistema fronterizo global desde su fundación. Hoy día en que la globalización viene de la mano del imperio de los mercados ilegales de la droga, el contrabando y el crimen organizado, el sistema fronterizo adquiere otras connotaciones y desafíos.

Este primer capítulo tratará de mostrar las condiciones generales de la inserción de Bolivia en el sistema fronterizo global, su importancia para la vida nacional y el aporte de Bolivia al sistema. ¿Por qué es importante para Bolivia el tema fronterizo y qué rol cumple en el sistema global? Para ello se presenta el marco conceptual del trabajo que comparten otros países de la región, con los que se supone se conforma un sistema fronterizo regional.

1. Cómo es importante para Bolivia el sistema fronterizo global

Bolivia, al mismo tiempo que hechura de las relaciones de dependencia que le imprime el sistema fronterizo global y los flujos que lo vinculan, es también una pieza importante para el sistema global y los flujos mencionados. Las condiciones en que funciona su adecuación a los mercados ilegales ejercen un papel estructurante en esta fase de la globalización en todos los niveles de su vida como país. Por lo mismo, la importancia de Bolivia en el marco global fronterizo es muy superior a la que tradicionalmente le otorga su papel de exportador de minerales o de hidrocarburos. Por supuesto que su valor puede ser muy superior al de su escasísima participación en el comercio y en el PIB (producto interno bruto) mundial.

Impacto de los flujos globales en Bolivia

El tema fronterizo y los cambios que ocurran en él son de gran importancia para Bolivia. Aunque la situación actual guarda relación de continuidad con el pasado, los cambios profundos y rápidos que han ocurrido las últimas décadas afectan la capacidad interna del país para asumir la gestión de los mismos, planteando retos importantes. El tema fronterizo es cambiante al ritmo de la globalización y del incremento de los flujos que vinculan a Bolivia con el resto del mundo y con la región en particular.

Como país mediterráneo y exportador de materias primas, Bolivia siempre dependió de la fluidez fronteriza con sus vecinos y sobre todo con el resto del mundo. Pero en las últimas décadas de globalización la inserción del país en escenarios más amplios y complejos, no depende solo de los flujos que trascurren por ellos. La formación de campos de fuerza, que se crean fuera de sus líneas fronterizas, define un mapa de flujos que se definen en el mapa global. Ello es especialmente importante para Bolivia cuando son los mercados ilegales los que estructuran en gran medida este mapa desde la globalización de las fronteras más lejanas. Las incidencias de estos mercados son especialmente importantes para el país, para sus políticas y la vida de la población.

Los cambios que afectan la vida de las líneas fronterizas plantean exigencias de nuevas políticas nacionales, mayor adecuación de las condiciones de cada una de las fronteras y de sus áreas de influencia. Ya quedan pocos espacios del país que estén desligados de los impactos del sistema de flujos que constituyen el sistema fronterizo: cambian las oportunidades y retos de estos territorios de frontera y en los nuevos contextos de descentralización.

Generalmente las políticas van rezagadas en relación con la gran velocidad de los cambios que proceden desde el nivel global. Las condiciones en que el país asume esta inserción en las redes y flujos globales, le traen aparejadas severas consecuencias sobre la economía, el Estado y la vida ciudadana. Durante los últimos 30 años y en el marco de la transición de la lógica binacional, construida por las asimetrías complementarias, de forma progresiva, ha profundizado la sincronización del país a las condiciones externas cada vez más extensas, complejas y diversas en todos los campos: la economía, los flujos migratorios, la cultura global. La importancia de sus fronteras ha sido superada por el alcance de los intercambios y las funciones de estos en el marco de los nuevos flujos, estructurados por los mercados ilegales. Ello ha afectado el cambio de carácter y adecuación del sector informal, cambios en el sistema de la justicia y la Policía, cambios en su economía; la justificación y legitimidad de lo ilegal ha cambiado, la sociedad tiene que soportar un incremento de formas de violencia relacionadas con los mercados ilegales, con el crimen organizado, aumento de la inseguridad ciudadana. Ya no se trata de relaciones con líneas que delimitan soberanías, como si fueran objetos fijos, pues los flujos con que el país se va moldeando son cambiantes, dependen de campos de fuerza externos y sujetos de alcance global, más que de relaciones bilaterales con países.

A su vez los impactos de lo fronterizo son más profundos, aunque los flujos se produzcan con países cada vez más lejanos. Y no se trata solo ni principalmente de flujos de mercancías sino de universos simbólicos, de valores. La profundidad de lo fronterizo llega cada vez más lejos de sus líneas físicas de separación y afecta sobre todo a los principales núcleos urbanos consumidores.

Desde la segunda mitad del siglo XX el país se ha integrado rápidamente a los sistemas viales del mundo, superando la estrechez de la exportación primaria de minerales, hidrocarburos y algunos productos primarios amazónicos,

como la goma y la castaña, que estructuraron los dos principales ejes de conexión con el exterior. Las dos rutas, de la goma y la de los minerales, cada una por su lado, facilitaron los flujos fronterizos de inicios del siglo XX, dando paso al actual sistema económico y de relaciones con el exterior, más diversificado y complejo, siempre con el protagonismo del extractivismo que caracteriza las diferentes etapas de formación fronteriza, tanto de la goma como de los minerales.

La vinculación actual de Bolivia a los flujos globales actuales profundiza las proporciones de su exportación primaria y las condiciones imperiosas del actual extractivismo. Los cambios se han localizado en los principales productos de exportación y las políticas monetarias, las sucesivas oscilaciones de los precios de los minerales y del petróleo; el auge del complejo coca-cocaína de la segunda mitad del siglo XX; y la política monetaria, que desde más de dos décadas mantiene el valor de la moneda, incentivando las importaciones, el contrabando y su conexión con el narcotráfico.

La exacerbación de este rol de exportador de materia prima y productos semielaborados lleva a la expansión y desarrollo de una economía rentista, desarrolla sectores diversos del terciario y servicios, especuladores, así como un gigantesco ejército informal de bajos ingresos que se dedica principalmente a la comercialización y transporte. El narcotráfico y el contrabando se nutren de estos sectores facilitadores del proceso de producción, transporte, acopio, que se distribuyen una pequeña parte del negocio de los mercados ilegales, aunque siendo el menos favorecido dentro del circuito del sector delictivo de la economía.

Es la actividad comercial fronteriza la que más contribuyó durante las últimas décadas a la fluidez de las fronteras, acercando entre sí puntos cada vez más remotos del interior del país con el mundo global de Europa, Estados Unidos y Asia. En tiempos de alza de los precios de los minerales y del gas, los flujos de importación crecieron con el aumento de exportaciones, alcanzando países tan lejanos como Japón y China. Los movimientos pendulares, marcados por las cambiantes políticas monetarias de la región y las consiguientes diferencias de precios relativos, profundizaron periódicamente las asimetrías con los países vecinos incidiendo y definiendo las direcciones y dimensiones de los flujos, y los saldos comerciales negativos.

Pero más allá de los cambios en los flujos de mercancías, destaca la potencia de la irradiación de los impactos globales. Los cambios tienen poco tiempo de vida y la modernización de las infraestructuras se ha producido a gran velocidad. A velocidades insospechadas, Bolivia pertenece ya a sistemas globales cada vez más amplios, a regiones cada vez más grandes y, sobre todo, discontinuas, distantes y plurales, ampliándose la región transfronteriza a un sistema integrado a “fronteras globales donde el poder político lo asumen los poderes locales que adquieren protagonismo internacional y los poderes nacionales que pierden relevancia ante los bloques regionales (ceden soberanía)”. El poder del Estado migra hacia actores no estatales organizados en redes globales de grupos ilegales. Es decir, es un momento en que “los poderes se pluralizan, el campo de fuerzas enlaza territorios no solo desde la lógica de la asimetría complementaria, sino también desde la nueva lógica de la arquitectura administrativa de la “red de redes”, propia de las economías ilegales y de la nueva economía planetaria; con lo cual se amplifica el campo de fuerzas sociales, en tanto el territorio transfronterizo se hace global y adopta la forma de un sistema” (Carrión, 2014: 2).

Bolivia es importante en los flujos del sistema fronterizo global

Bolivia es importante en el sistema fronterizo global, no tanto por las dimensiones de sus flujos, sino por las características de estos y por las condiciones de sus pasos fronterizos. El peso de los mercados ilegales en el conjunto de los flujos fronterizos de Bolivia se podría señalar como un elemento que define la importancia del aporte de Bolivia en el sistema fronterizo.

Es un país primario exportador y origen de la materia prima, la hoja de coca, primer eslabón en la producción de pasta base de cocaína, junto con los otros dos países de la cuenca cocalera, Perú y Colombia. En el extremo sur de la ladera oriental de los Andes abastece, como el tercer productor de materia prima, al negocio de la coca-cocaína del mundo; es también importante en el refinamiento de la cocaína, bajo el control de los principales carteles especialmente colombianos. Es un país de tránsito de pasta base para la producción de clorhidrato, sobre todo por vía aérea, hacia otros países vecinos camino a los mercados más lejanos.

Con seis mil ochocientos treinta y cuatro (6.834) kilómetros, débilmente controlados, con puestos fronterizos precarios, mal conectados con los principales centros urbanos del país, Bolivia es ideal para el funcionamiento de los mercados ilegales. Su línea fronteriza comunica con sus vecinos mediante pasos fronterizos de alta porosidad legal, complementados por pasos clandestinos 10 veces superiores en número. Cinco países con sus regímenes económicos y políticos diferentes definen las condiciones de los flujos locales, regionales y globales, por asimetrías binacionales cambiantes de un tramo de frontera a otro. Esta situación plantea al país escenarios diferenciados, en los que se definen retos para las políticas nacionales y locales. A este mapa se le agrega el nivel físico, también diverso y en muchos casos casi vírgen, que exacerba la diversidad de formas de articulación entre lo formal y lo informal, comprendiendo este último un amplio conjunto de sectores ilegales como contrabando, narcotráfico, trata y tráfico de personas. En el conjunto del sistema fronterizo regional, su debilidad institucionalidad facilita la permisividad del delito y la porosidad en las zonas fronterizas terrestres.

El estudio del subsistema Bolivia es pertinente para comprender la importancia y los roles que cumple en el conjunto, considerado este último como una unidad que funciona en permanente cambio y actualización de sus componentes, los subsistemas de los países. Los papeles que viene jugando Bolivia en el sistema fronterizo global son importantes en varios campos como los diferentes tipos de migración, el de ser país de origen y de paso en el narcotráfico, el de ser importante lugar de destino en los mercados ilegales, especialmente de contrabando. El subsistema Bolivia se ha ido adaptando a las asimetrías que caracterizan las relaciones entre los países vecinos y con lazos más profundos en el transcurso de los últimos años.

Las zonas fronterizas, de forma muy diferente cada una de ellas, contribuyen a una de las funciones de la ilegalidad más difundida entre los sectores del mercado informal, como se verá más adelante. Aunque una parte muy importante del narcotráfico, aún no bien cuantificada, sale de Bolivia por vía aérea, el transporte terrestre en cantidades menores alcanza dimensiones importantes en las fronteras terrestres afectando a una gran cantidad de personas. Al respecto, las fronteras muestran condiciones que facilitan la permisividad social, institucional, legal, que parecieran hacer de Bolivia un paraíso de los mercados

ilegales. Este puede ser un aporte importante de Bolivia al funcionamiento del sistema fronterizo regional y global.

En este contexto, importantes cambios institucionales han afectado la situación de los pasos fronterizos, tornándola en general más funcional a los flujos globales. La municipalización territorial de todo el país ha incorporado otros actores e instituciones que demandan nuevas formas de gobernabilidad de parte del gobierno central. Las ciudades fronterizas no terminan de recibir las correspondientes funciones descentralizadas, lo que va en detrimento del desarrollo de los corredores entre las fronteras y el interior del país. La modernización del Estado, dispareja respecto de la expansión de las funciones de la línea fronteriza, profundiza la carencia de funcionalidad y de control de lugares alejados, de muchos puntos fronterizos que han desarrollado zonas de comercio que vinculan entre sí a países de la frontera: Chile con Brasil, Brasil con el sur de Perú, Chile con Paraguay.

Estas debilidades en las transformaciones internas pasan de ser calificativos a ser sustantivos, al ritmo de la globalización de los flujos. Condiciones sustantivas están creando un contexto cada vez más funcional al funcionamiento global de la informalidad. Un enorme ejército de transportistas, “bagayeros” portadores de menudeo, comerciantes, tramitadores, traficantes mayoristas y minoristas facilitan la informalización de la economía, profundizan la debilidad institucional del sistema de aduanas y el complejísimo sistema fiscal del país. La legitimación de lo informal ilegal y la corrupción toma cuerpo y constituye al país en un paraíso ideal para el sistema global de los flujos ilegales. Para los flujos medianos del dinero negro que se originan y operan en Bolivia, las fisuras de penetración en la economía legal facilitan el lavado de dinero. Este flujo de dinero se ha venido consolidando y diversificando hasta constituirse en un factor fundamental para una economía pequeña, generándose un colchón ante los impactos de las vicisitudes de los cambios en los precios de las exportaciones.

El cambio en la lógica fronteriza se observa también en el campo de las fuerzas sociales. Se está pasando del tradicional contrabandista o del narcotraficante, que en esencia era un especulador que trasladaba mercaderías de un lado a otro del límite fronterizo, a la consolidación de la presencia de las redes internacionales incorporando un ejército diversificado y estratificado de

actores. Muchos de los tradicionales actores ahora forman parte de un ejército global, adscritos a un *holding* mundial bajo las formas de tercerización o franquicia locales que controlan rutas, nodos y puntos claves para el traslado y consumo de mercaderías ilegales (personas, armas, órganos, droga). En la actualidad se ha constituido, aparte de un sujeto social transfronterizo que impone las normas del comercio fronterizo, en el que expande el negocio a sectores más amplios. Comunidades indígenas, campesinos fronterizos y pobladores de las zonas urbanas periféricas que han sido incorporados en la producción o distribución de drogas o mercancías originadas en el contrabando, ya forman parte de ese actor global que impone las reglas de la ilegalidad, con alta capacidad de legitimación. Una parte creciente del propio aparato del Estado es absorbido por estas fuerzas universales transfronterizas. Las líneas fronterizas se han ido adecuando hasta conformar lugares adecuados al funcionamiento del territorio de flujos globales, gravitando los últimos años al ritmo de las economías globales.

En el país, creciente importador de productos acabados y por consiguiente destino de mercancías, donde el contrabando domina de forma creciente la economía y por consiguiente las principales funciones de los pasos fronterizos, el sistema institucional alcanza altos niveles de sincronía con el desarrollo de la economía informal, subterránea y clandestina. Las funciones de las líneas de frontera alimentan la corrupción, la permisividad del incumplimiento de normas, la legalización de lo ilegal y facilitan condiciones de eficiencia en el funcionamiento de los mercados ilegales. El sistema fronterizo boliviano ofrece una gran facilidad, incluso comparado con los de los países vecinos, con ventaja para su fluidez dentro del país.

Bolivia se globaliza aceleradamente a través de unos cuantos sectores centrales a los que se van agregando otros. Produciendo y exportando cocaína, gas y minerales, en particular oro; importando contrabando, en especial automóviles, ropa china y usada se ha ido estructurando un rol central del país con el sistema fronterizo. Todo ello produce trabajo masivo, genera demanda agregada, demanda servicios y produce especulación; da lugar al crecimiento de las mal llamadas clases medias y a que surja un sentimiento generalizado de bienestar de alta legitimidad. Bienestar que no se condice con la capacidad de la producción interna.

Los flujos llegan cada vez más lejos y se hacen más estrechos con los países vecinos. La tradicional incorporación de los minerales a los mercados asiáticos de los últimos años ha convertido a Bolivia en un país que vende a China menos de 100 productos a cambio de la importación de más de cuatro mil de ese país. Empresas pequeñas y grandes viajan a China a conseguir mercancías y casi un centenar de empresas chinas exportan hacia Bolivia maquinaria y equipo militar; muchas de ellas se instalan en el país construyendo carreteras, fábricas de azúcar, de papel. Las exportaciones de minerales más importantes llegan a los mercados asiáticos.

Finalmente se puede concluir que los impactos en Bolivia originados desde los lejanos campos de la globalización profundizan la adecuación del país al funcionamiento de los mercados ilegales. Una suerte de círculo cerrado del que parece difícil escapar y que se ha venido cerrando los últimos años.

2. Consideraciones conceptuales y metodológicas ²

El proyecto que dio lugar a esta investigación, “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacia una comprensión integral” se propuso trabajar en una línea de reconceptualización de los sistemas fronterizos en América Latina, para lo que se tomó en cuenta ocho estudios nacionales de sus subsistemas fronterizos y cuatro temas sectoriales transversales que se supone inciden en la estructuración de estos subsistemas.

¿Qué pretendemos entender por subsistemas fronterizos?

En primer lugar, ampliar los conceptos de frontera, superando el concepto de lugar fronterizo o línea de separación, que relaciona dos países. En segundo lugar, analizar lo que ocurre hoy con cada país o subsistema en la globalización, de forma integral, por el hecho de formar parte de un sistema global, especialmente por la capacidad de incidencia global de los mercados ilegales.

“Las fronteras están permanentemente cambiando, cosa que ha ocurrido –en este último tiempo– con el tránsito de la lógica binacional constituida a partir de las *asimetrías complementarias*, hacia un sistema fronterizo global inscrito en el marco de las economías ilegales. Si bien cada frontera tiene una realidad particular, no se puede negar que ellas están fuertemente vinculadas entre sí y que tienen un marco explicativo común. Sin embargo, no existen investigaciones de las fronteras dirigidas a identificar las conexiones existentes entre ellas, y mucho menos a los circuitos económicos ilegales. Por esta razón no se entienden las nuevas funciones que tienen las fronteras en el concierto internacional, como tampoco se justifica que las políticas en estas regiones sean las mismas (rígidas); por eso no se tiene en cuenta que el crimen es flexible mientras las instituciones y las políticas para contrarrestarlo sean rígidas.

2 Este apartado presenta un resumen del documento de propuesta de referencia para todos los participantes en el proyecto “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacia una comprensión integral”. Todos los párrafos textuales están referidos a este documento (Carrión, 2014: 1-15).

La lógica de sistema fronterizo global permite no solo captar la realidad actual, sino también aportar al diseño de políticas y estrategias enmarcadas en las lógicas de integración, prevención, del desarrollo y contención de los efectos nocivos del “efecto globo”, propio de las políticas focalizadas”.

Frontera es un concepto que refiere relaciones antes que objetos fijos y hemos transitado paulatinamente en esa dirección en Bolivia, aunque no parezca así en el lenguaje cotidiano. Hemos estado por muchos años involucrados en la definición de las líneas límites, en las pérdidas de territorio, en la pérdida de cualidad marítima, etc., y es difícil desentenderse de ese concepto. Pero al mismo tiempo hoy, en plena globalización hemos transitado, sobre todo las nuevas generaciones, a otras formas de concebir las relaciones con otros países mucho más accesibles, negocios entre países como algo al alcance de muchos, nuestros productos llegan a lugares impensables, conocemos culturas lejanas. Pareciera que las fronteras ahora están más cerca y que nos refieren a situaciones cada vez más lejanas.

En este trabajo partimos de la constatación de que las fronteras están cambiando la forma de concebir los límites del país, las demarcaciones de la soberanía del país. El concepto de frontera que ha ganado espacio es el de los “campos de fuerza” en los cuales nos vemos envueltos. Nosotros cambiamos, porque cambia el mundo con el que nos relacionamos.

“La FRONTERA es un espacio continuo de alteridad (hibridación), donde se *encuentran* diversos universos simbólicos, comunidades y realidades económicas –bajo la lógica del imán–, conformando un campo de fuerzas que tiene una dimensión directamente proporcional a la masa de atracción-separación de las distintas fuerzas sociales, económicas, culturales y políticas”.

“Esta distinción conceptual es fundamental para no confundir el objeto de las políticas, porque la seguridad nacional está vinculada a la soberanía contenida dentro de la línea que fragmenta (límite); mientras la seguridad ciudadana tiene que ver con las garantías que los Estados brindan para la convivencia social en el conjunto de una región que integra (frontera)”.

“En la actualidad –globalización mediante– la situación es distinta: las fronteras de los Estados colindantes pasan a construir regiones cada vez más grandes y, sobre todo, discontinuas, distantes y plurales (amplifican la región transfronteriza a un sistema integrado); es decir, se transita de fronteras bi-

nacionales o plurinacionales a fronteras globales donde el poder político lo asumen los poderes locales que adquieren protagonismo internacional y los poderes nacionales que pierden relevancia ante los bloques regionales (ceden soberanía). Pero también porque el poder del Estado migra hacia actores no estatales organizados en redes globales de grupos ilegales. Es decir, es un momento en que los poderes se pluralizan”.

“El campo de fuerzas enlaza territorios no solo desde la lógica de la *asimetría complementaria*, sino también desde la nueva lógica de la arquitectura administrativa de la “red de redes”, propia de las economías ilegales y de la nueva economía planetaria; con lo cual se amplifica el campo de fuerzas sociales, en tanto el territorio transfronterizo se hace global y adopta la forma de un sistema”.

El cambio histórico de la lógica fronteriza se observa también en el cambio de las fuerzas sociales que la conforman y contienen: se pasa del tradicional *contrabandista*, que en esencia era un especulador que trasladaba mercaderías de un lado a otro del límite fronterizo, aprovechando las ventajas comparativas y obviando el pago de aranceles: por eso es un actor (bi) nacional, comerciante y aislado; al *traficante*, que es un delincuente global adscrito a un *holding mundial* bajo las formas de *tercerización* o *franquicia* locales que controlan rutas, nodos y puntos claves para el traslado y consumo de mercaderías ilegales (personas, armas, órganos, droga). En la actualidad este sujeto social es el que impone las normas del comercio fronterizo, el que expande el negocio a sectores más amplios gracias a la extorsión, al secuestro y al homicidio –como formas de protección y promoción de esta economía– y el que garantiza su articulación al mercado legal (lavado) y al Estado (corrupción).

Esta doble consideración territorial (universalización) y social (traficante), permite entender que la región transfronteriza (campo de fuerzas) se sustenta en el hecho de que *las fronteras dejan de ser un espacio de los lugares para convertirse en un territorio de flujos* (Castells, 2001, referido en Carrión: 2014:3). “Por eso las economías de las fronteras globales viven un auge económico, generando una masa gravitatoria de atracción poblacional, en un contexto de crecimiento de la violencia y de enlace con otras fronteras (sistemas fronterizos)”.

Los ejes estructuradores de los campos de fuerza de los sistemas fronterizos son los mercados ilegales

“Al igual que los otros estudios de caso nacionales se ha asumido a los mercados ilegales como los principales protagonistas de la inserción global del país. Estos son verdaderos agentes de globalización y están alcanzando un gran protagonismo en la estructuración de los sistemas fronterizos. El delito organizado, los mercados de drogas, el contrabando, trata y tráfico de personas, sistemas de lavado de dinero ilícito, no solo han alcanzado dimensiones supranacionales sino que se han constituido en un factor decisivo de la globalización de las relaciones entre países en varios temas que hacen a la soberanía”.

“En la última década del siglo pasado se desencadenó en el mundo un proceso de transformación de la economía, al extremo que muchos autores (Castells, Lassen) e instituciones (Organización Mundial del Comercio, OMC) plantean que existe una *nueva economía*; la misma que se constituye a partir del crecimiento geométrico de la riqueza y de la interconexión planetaria de los sectores y fases productivas. En este proceso existen –entre otras– dos determinaciones: por un lado, las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento y, por otro, los nuevos actores portadores de modernos modelos de gestión. Sin duda, las economías ilegales son un componente de esta mutación, debido a los vínculos con los mercados legales (entre ellos el lavado).

En América Latina es muy difícil no sentir la omnipresencia de las economías ilegales provenientes del narcotráfico, armas, contrabando o de la trata de personas, por ejemplo, en la ampliación del consumo y en la inserción a la economía legal (turismo, construcción, comercio). Pero también en la generación de ilegalidades como los “presta diarios” (usura), las “vacunas” (impuestos) y las violencias (sicariato, secuestro, ajuste de cuentas). Las economías ilegales y los delitos conexos se expresan con mucha fuerza en las fronteras, debido a su conversión en un espacio privilegiado para el delito transnacional, tanto que estas economías viven un nivel de crecimiento asombroso, las tasas de homicidios son más altas que los promedios nacionales y el balance migratorio les resulta favorable.

Las aperturas dinamizaron la economía mundial y también se convirtieron en un factor de articulación de la economía legal con la ilegal, gracias a la lógi-

ca *offshore* (extraterritorialidad) y al peso creciente del fortalecimiento de los beneficios y servicios prestados por los paraísos fiscales. Adicionalmente, la revolución científico tecnológica en el campo de las comunicaciones generó una mayor conectividad y movilidad de los factores de la producción, lo cual condujo a la integración de los mercados legales e ilegales mediante el lavado de activos, las transacciones electrónicas y la constitución de nuevas modalidades de gestión de formas supraterritoriales. De forma concomitante aparecieron nuevos delitos como los informáticos o la venta ilegal de órganos humanos, que son posibles gracias al avance de la medicina y a la posibilidad del traslado en condiciones de refrigeración y asepsia. Y quizás uno de los componentes más favorables a la repotenciación de los mercados ilegales a escala mundial tenga que ver con el internet, en tanto se trata de un colectivo descentralizado, flexible e integrado de redes de comunicación en tiempo real, sin que medie ninguna forma centralizada e institucional de gestión del servicio.

Las fronteras se convierten en diques poderosos a la movilidad física de los factores de la producción, pero, paradójicamente, se transforman en nodos fuertes de integración de las redes mundiales de las economías ilegales (eslabones claves) y de promoción de sus actores sociales (traficante) como fuerzas claves del flujo continuo de los ilícitos” (Carrión 2014: 3).

La violencia fronteriza: otro eje estructurador

“La capacidad de los mercados ilegales de estructurar las fronteras y administrar las asimetrías sociales, culturales, económicas, genera un tipo de violencia que nace precisamente de la imposición del delito para obtener beneficios. No se refiere tanto a la violencia que ocurre en la frontera sino aquellas que se originan en el encuentro entre países que definen y administran la violencia de forma diferenciada, se deriva de la situación fronteriza”.

“La *violencia es histórica*: cambia en esta coyuntura delictiva de una *violencia tradicional*, que viene de las asimetrías sociales, de las culturas lúdicas y de las estrategias de sobrevivencia, hacia una *violencia moderna* que se sustenta principalmente en las lógicas económicas provenientes de las economías ilegales. La violencia moderna opera como estructuradora del conjunto de las

violencias, tanto que subsume a la violencia tradicional dentro de ella, porque su razón de ser es la de obtener de beneficios económicos usando medios ilegales. Hoy, la violencia moderna tiene sentido (objetivo), organización (sujeto social), asociación entre los actores de los delitos (redes) y define la lógica del conjunto de sus acciones (planificación). Por eso se puede afirmar que este inicio de siglo está marcado por la presencia de las más importantes organizaciones de redes ilegales en la economía y en el Estado.

La violencia es plural, en el encuentro de realidades asimétricas se desarrollan un conjunto de fenómenos sociales, económicos y políticos que tienden a configurar violencias e ilegalidades con escenarios y lógicas particulares: por ejemplo, la violencia urbana nace de la concentración espacial de las heterogeneidades; la violencia común se origina en un “lugar común” (espacio público) que se disputa y erosiona el sentido de ciudadanía (derechos, deberes); la violencia de género se desarrolla por las asimetrías de poder en la relación de los sexos; la violencia de los estadios tiene que ver con las expresiones de disputa de los universos simbólicos alrededor del fútbol y la violencia juvenil venida de las relaciones entre las diferencias de los grupos etarios, entre otras” (Ibidem: 4).

La gestión de la ilegalidad puede hacer que nuevas formas de violencia penetren territorios lejanos a la frontera. El incremento de formas de violencia está siendo visualizado por la población en estrecha relación con el narcotráfico, el delito transfronterizo, que no necesariamente ocurre en las zonas fronterizas sino en las grandes ciudades a donde extiende su dominio. El crecimiento de la ilegalidad en diferentes ámbitos de la vida nacional. Destacaremos en Bolivia el dominio sobre los sistemas de administración de la justicia, los sistemas de extorsión de jueces, policías, la emergencia de sicarios que protegen el crimen, entre otros, como el delito de trata y tráfico de personas que trasciende los límites fronterizos.

“En esa pluralidad de las violencias existe una típicamente fronteriza, que nace de las ventajas comparativas que trae la complementariedad asimétrica, bajo tres formas: primero, lo que es legal allá puede ser ilegal acá o, viceversa; segundo, la originada en dos economías con dinámicas diferentes, por ejemplo, de política monetaria; y tercero, las políticas de seguridad en un lado de la frontera pueden ser distintas a las del otro. En otras palabras, la violencia fron-

teriza nace de las asimetrías entre los Estados colindantes, porque allí reside su condición de existencia. Esto lleva a una segunda diferenciación: la violencia en la frontera es distinta a la violencia de la frontera. Mientras la primera hace referencia a la concentración de las violencias en la región transfronteriza, la segunda hace relación a las que provienen de las relaciones entre los Estados limítrofes” (Carrión: 2014: 5).

Aunque se viene prestando mayor atención a los temas relacionados con la violencia en general, y algunas de ellas en particular, no se ha prestado mucha atención a la fronteriza, la misma que no llama tanto la atención debido al rápido crecimiento de la violencia en general en las grandes ciudades o en áreas de economía ilegales.

Los sistemas de recolección de información sobre las diferentes formas de violencia son parciales y en general no prestan atención a las zonas de frontera ni al análisis de la naturaleza de algunas que son perfectamente derivadas de la economía y actividades conexas criminales. Más aún, se está encontrando dificultades serias cuando se trata de realizar estudios comparativos debido a la ausencia de información y a la forma de construcción metodológica de la misma.

Las políticas públicas y los problemas fronterizos

“Las políticas de seguridad que aplican los Estados nacionales en las regiones de frontera se caracterizan por tres situaciones: a) se elaboran de manera unilateral; es decir, sin considerar que se trata de una realidad transfronteriza y que las fronteras forman parte de sistemas universales; b) se diseñan homogéneamente sin hacer distinción de las diferencias existentes a lo largo de las fronteras; y c) se las concibe y ejecuta desde los centros de poder nacionales, distantes a la realidad de las fronteras” (Ibidem).

“Por eso las políticas de frontera siguen siendo las tradicionales de la época del modelo de desarrollo hacia adentro –basadas en la sustitución de importaciones– cuando ahora la apertura, la descentralización y las nuevas tecnologías de la comunicación –propias de la globalización– requieren políticas de integración y de reducción de las distancias (gobiernos de proximidad). Las lógicas de las políticas fronterizas se inscriben en las siguientes líneas: en

términos de seguridad priorizan la seguridad nacional que tiene por objeto la defensa de la soberanía nacional (territorio) frente a enemigos externos, y la seguridad pública que busca resolver los problemas creados por los enemigos internos contrarios al orden público. En cuanto a la movilidad de la población el peso se ha dirigido hacia una política de migración sustentado en el otorgamiento de visas y refugios; y con relación a lo económico se privilegia las restricciones aduaneras, los cupos y el cobro de aranceles; que no agotan el nuevo rol de las fronteras, como tampoco a las demandas de seguridad que plantea la población fronteriza. Las políticas de seguridad nacional tienden a producir barreras con la construcción de muros o militarización que crean mayores oportunidades para la integración ilegal, al tiempo que producen problemas para las actividades legales y tienden a potenciar la delincuencia transnacional” (Ibidem: 7).

Profundizar una línea de investigación

Por la naturaleza de la temática, los resultados que se han venido constatando se concentran en la necesidad de “comprender la estructura y las características del sistema fronterizo global de América Latina –a partir de los mercados ilegales y de los delitos conexos– para proponer recomendaciones concretas que ayuden a conformar regiones más seguras y prósperas” (Carrión: 2014: 8).

Se trata de una línea de trabajo y no de un producto acabado, debido a la naturaleza cambiante y altamente dinámica de los factores estructuradores: los mercados ilegales y las formas de violencia que derivan. No se pretende estudios nacionales con fines comparativos, sino resaltar las formas particulares en que se han construido los subsistemas nacionales dentro de un marco global de determinaciones estructuradoras: **mercados ilegales** (narcóticos, armas, precursores, migración irregular, contrabando, lavado), **violencia de género, jóvenes y códigos penales**. Los ocho subsistemas nacionales: México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil y Argentina construirán agregativamente el sistema fronterizo global de América Latina. Complementariamente se realizarán cuatro investigaciones transversales que permitirán contextualizar y comprender la problemática general.

3. La metodología

“La estrategia de investigación se basa en dos entradas, los estudios nacionales y los estudios sectoriales:

- **Los países andinos** por ser los principales productores de cocaína del mundo que, por un lado, demandan la importación ilegal de precursores químicos y de armas desde países distantes; y por otro, exportan narcóticos hacia los mercados más grandes del planeta, pasando por una variedad de rutas. Hablamos de Colombia, Perú y Bolivia.
- **Ecuador y Argentina** son países estratégicos dentro del análisis interfronterizo, debido a su conversión en plataformas de integración interdelictiva, en el marco del funcionamiento de los mercados ilegales de narcóticos, armas, contrabando y migración irregular.
- **Los países de Centroamérica** asumen la condición de rutas estratégicas por las que transita el 82% de la cocaína que va hacia los Estados Unidos (EEUU) y donde están localizadas las tasas de homicidios más altas de la región. Allí están los casos de Guatemala y México como casos de alto interés, por ser lugares o escalones claves de las rutas de los mercados ilegales y porque sus fronteras están altamente integradas.
- **Brasil es un país polivalente**, en tanto es un lugar de consumo de narcóticos, pero también una significativa ruta hacia Europa y África. Además no se puede dejar de mencionar que tiene límites con ocho países de Sudamérica.

En suma, son ocho países que contienen subsistemas fronterizos integrados en bloques regionales para, a partir de ellos, construir –por aproximaciones sucesivas– el sistema fronterizo global de América Latina”.

No se trata de acabar en estudios de caso nacionales, sino descubrir líneas transversales que permitan entender la existencia de un objeto, la existencia de un sistema de flujos en la región y el mundo. **Los estudios sectoriales** buscan las claves para entender el contexto en el que opera el sistema global fronterizo: lo normativo (códigos penales), lo económico (mercados ilegales) y lo social (género y jóvenes). “Por razones metodológicas el proyecto de investigación enfrenta cuatro estudios sectoriales de carácter transversal, con el propósito de brindar una explicación general y contextual de la problemática del sistema fronterizo global de América Latina” (Carrión 2014: 10).

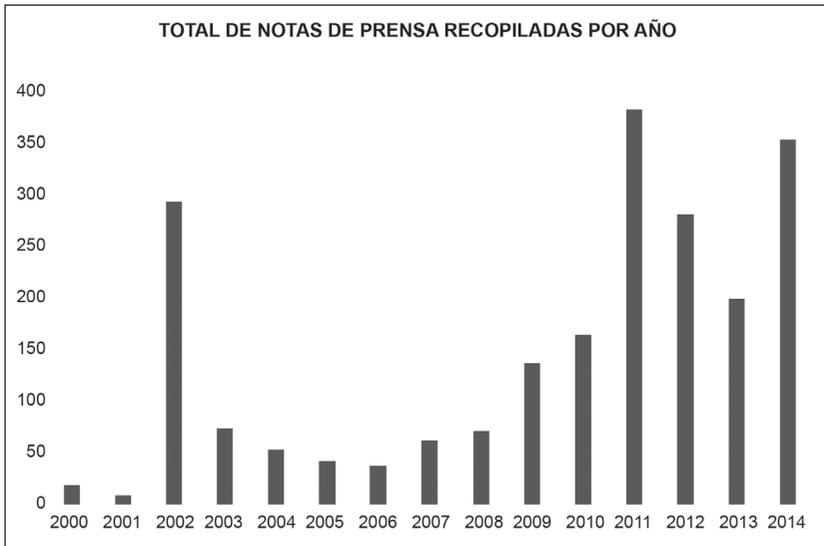
4. Información de base

Se ha trabajado con información que se ha reunido en una plataforma, a guisa de base de datos a ser consultada por investigadores y dar continuidad a la mencionada línea de investigación:

- **Hemeroteca.** En el caso de Bolivia se trabajó con El Diario, decano de la prensa nacional y el único que contiene registros digitales para el periodo elegido por todos los países del estudio (ver Gráfico 1).
- **Información secundaria.** Se han revisado y ordenado documentos, informes y bibliografía que ha permitido “generar información secundaria adicional (datos censales, homicidios por fronteras, pasos fronterizos), así como articular a las interpretaciones actualmente existentes” (Ibidem:11).
- **Informantes calificados.** Con la identificación de funcionarios y académicos clave se ha buscado recabar tanto la información calificada, como las líneas de interpretación principales del tema fronterizo.
- **Reconocimiento de campo.** Aunque no se consideró en los estudios, la recolección de información de campo, el estudio de Bolivia refleja datos de varios de los pasos fronterizos: Charaña, Tambo Quemado y Chile. En especial se han hecho observaciones en varios municipios colindantes con las fronteras de Perú y Chile, afectados por ser lugares en los que se administra el paso de mercancías de contrabando y sitios de paso de importancia en narcotráfico. Merece especial atención a la observación la ciudad de Oruro, contraparte más importante en materia de contrabando y de flujos legales de mercancías con el puerto de Iquique.

El Gráfico 1 muestra la forma y dimensión en que las variables o preguntas de la investigación se han reflejado en la prensa escrita, en el supuesto de que esta muestra una forma en que un tema es visto como problema relevante y que se origina en las propias instituciones públicas que, por lo general, lo califican o lo generan.

Gráfico 1: Notas de prensa recopiladas en la hemeroteca sobre temas fronterizos



Fuente: Elaborado con base en la hemeroteca del proyecto.

El concepto de frontera que define las relaciones de Bolivia con el resto del mundo sirve para entender hasta qué punto la vida nacional es impactada por su inserción en el sistema de flujos que definen los ámbitos fronterizos de la globalización.

Capítulo segundo

Apuntes sobre la evolución del concepto de fronteras en la literatura y en la política

A continuación se muestran las condiciones desde las cuales se conceptualiza las fronteras del país, lo que permitirá entender la profunda brecha existente entre esa percepción histórica de frontera, socializada durante más de medio siglo como borde y línea de separación versus la realidad actual de las fronteras, vistas desde la globalización. Aspecto que no aparece explícito en la mayor parte de la literatura.

El enfoque de los estudios fronterizos ha cambiado en las últimas décadas, pero sus políticas siguen un tanto rezagadas frente a la evolución de los procesos de inserción del país en los flujos de la globalización; predomina aún la visión de fronteras como sitios físicos lejanos respecto de los centros principales de desarrollo. Las fronteras son lugares abandonados, desprovistos de condiciones elementales de vida y los servidores públicos allí destinados necesitan de incentivos por su sacrificio.

Se puede decir que existe un gran desconocimiento de la realidad fronteriza del país hoy día. Las fronteras actuales, en su origen, se explican de forma pasiva por la pérdida de soberanía sobre los recursos naturales. Esta circunstancia explica cómo es que se constituyeron las diferentes líneas fronterizas con cada uno de los países: la baja capacidad del país para apropiarse de ellos y explotarlos, perdiendo soberanía sobre dichos espacios. Una mirada breve y superficial de la literatura permite ver que este fue uno de los temas de fondo, aceptado hasta hoy como un hecho fundacional que, aunque pertenece al pasado, sigue aún en el imaginario colectivo e incide en las políticas de desarrollo del país.

Llama la atención que el tema fronterizo no se ha desarrollado como un tema central del desarrollo actual en un país mediterráneo, que depende tanto de su política de inserción en los flujos globales de la economía, lo que implicaría ir más allá de la gestión de líneas fronterizas. Para gran parte de la población el tema que se acerca con más propiedad a una política de inserción del país al mundo globalizado es el problema marítimo en diferendo con Chile, aunque en el imaginario político no está plenamente incorporado en esa dirección y se haya convertido más en una reivindicación política de unidad nacional.

La gestión fronteriza se reduce a la política de desarrollo de las líneas bilaterales, su poblamiento y condiciones de vida, temas muy reales y legítimos, relacionados con la ocupación de los territorios.

A continuación se resume un breve trazado del origen y evolución de las fronteras actuales con cada uno de los países, de los diferendos por los recursos; la adecuación del territorio para las exportaciones y la adecuación a la globalización. Una revisión de la literatura muestra esta imagen pasiva.

1. Breve historia de la evolución de las fronteras

Tres procesos ilustran la evolución de las fronteras hasta el momento actual: el **primero, fundacional (1825-1936) va desde la Independencia hasta la Guerra del Chaco** y se caracteriza por la disputa por los recursos naturales fronterizos y la consolidación de los límites definitivos con todos y cada uno de los países; un segundo proceso, que se superpone en parte con el primero (1876 a 1970) es de adecuación de las fronteras y de vertebración de las redes de comunicación terrestre a las funciones de exportación y de migración; el tercero, actual, que también se superpone con el segundo, corresponde al periodo de finales de los cuarenta hasta nuestros días, y se caracteriza por la transformación y adecuación del funcionamiento fronterizo en el marco de la globalización, por el aumento de los flujos comerciales, el movimiento de personas y, sobre todo, del funcionamiento creciente de los mercados ilegales.

Punto de partida, las luchas por el territorio y los recursos naturales

El 6 de agosto de 1825, Bolivia, dos veces más grande que en la actualidad, inició un proceso de consolidación de sus fronteras físicas mediante sucesivas disputas con sus vecinos por los recursos naturales boscosos o minerales. De los 2.363.769 km² iniciales en los primeros 59 años perdió 1.265.188 km², es decir poco más de la mitad de su territorio original³.

- En la Guerra del Pacífico, originada con la expansión chilena hacia Perú y Bolivia, en pugna por la explotación del salitre y el guano, perdió 1.265.188 km². Desde entonces y tras la firma del tratado de 1904 el país carece de cualidad marítima.
- Tras la Guerra del Acre, mediante el tratado de Petrópolis de 1903, cede a Brasil 340.000 km² de territorio rico en productos, como la goma.
- Frente a la Argentina, mediante la firma de tratados de 1880 y 1925, cedió 170.000 km² del territorio del Chaco Central.

3 Ver mapa en https://es.wiki2.org/wiki/Archivo:Map_Bolivia_territorial_loss-es_svg

- Ante Perú, en dos acuerdos de límites de 1902 y 1909, cede 250.000 km² de una zona productora de quina y castaña.
- Tras la Guerra del Chaco, llamada “guerra del petróleo”, cedió al Paraguay 240.000 km², en circunstancias de la Gran Depresión, quedando para Bolivia un territorio que contiene los más ricos yacimientos de gas. (Mesa, 1988:539-555; Klein, 1982:12-14).

Mapa 1: Pérdidas territoriales



Fuente: https://es.wiki2.org/wiki/Archivo:Map_Bolivia_territorial_loss-es_svg.

Con seguridad que influye hasta hoy este relato en el imaginario de los sitios fronterizos: el relato del despojo que limita nuestro desarrollo.

La construcción de redes de comunicación con las fronteras

El otro relato es el de la vertebración del país para poner las fronteras al alcance de las exportaciones. Al tiempo que se consolidaban los límites fronterizos de Bolivia, se iniciaba, desde las dos últimas décadas del siglo XIX, un proceso de estructuración vial, vinculando el país tanto a los puertos del Pacífico como al río Paraná. Las dos redes, de la goma y de la plata, de vinculación terrestre de Bolivia con el mundo, consolidan su definición actual durante las primeras décadas del siglo XX. Desconectadas entre sí hasta los años cuarenta, fueron desarrollando desde ellas los cambios más importantes del territorio, los procesos de integración territorial y la diversificación productiva de los 40 (Gómez, 2006: 9-23). La ruta fronteriza para la extracción de la goma desde el Oriente amazónico se proyectó hacia Buenos Aires y de allí a Europa, además de una moderada explotación fluvial. El mayor potencial de comunicaciones hacia el exterior se consolidó travesando el Chaco hacia Argentina. Los puertos fluviales se habrían desarrollado más si no fuera por las expectativas que despertó la firma del tratado con Chile de 1904. Desde aquel entonces, las ciudades fronterizas de Puerto Suárez, Puerto Aguirre y Puerto Quijarro, en la frontera con Brasil, viven con la esperanza de surgir, por su posición que las ubica al inicio del corredor interoceánico que unirá el puerto de Santos en Brasil, con los puertos del Pacífico de Chile y Perú. No se puede ignorar el rol de la red oriental del ferrocarril que unió este vasto territorio con Argentina hacia el Atlántico.

La primera estructura fronteriza fue creada para la extracción de la goma en el Oriente amazónico; la Casa Suárez trazó la ruta hacia Buenos Aires y de allí a Europa” (Lima, 2007: 7-13). Esta etapa de la goma, poco visibilizada en el occidente de Bolivia hasta los años veinte, refleja un proyecto de país desde la Amazonía, desde las fronteras con Brasil y Paraguay, la que ha sido poco conocida al verse opacada por el fuerte contraste con la visión del país de los Andes y de su economía minera como columna vertebral de la economía, de la política y de la mayor parte de las instituciones. Ni qué digamos de la cultura.

Desde una perspectiva andinocéntrica y de la Bolivia de los minerales, desde el Occidente se ha escrito buena parte de la historia del país. Sus vías de comunicación hacia el sistema global estaban restringidas a la vinculación con los puertos del Pacífico por Perú, Chile y Argentina.

El ferrocarril minero fue el motor estructurante del Occidente que se organizó para salir con los minerales, principal producto de globalización de Bolivia hacia el Pacífico por Chile, Argentina y Perú. Este ferrocarril fue el instrumento central de la economía extractivista y de la dependencia monoexportadora de Bolivia. Con los mismos criterios se diversificó el sistema fronterizo con la ampliación de las carreteras, olvidándose por varias décadas de lo que ocurría por las fronteras del Oriente (ver estudio de Villegas 2013).

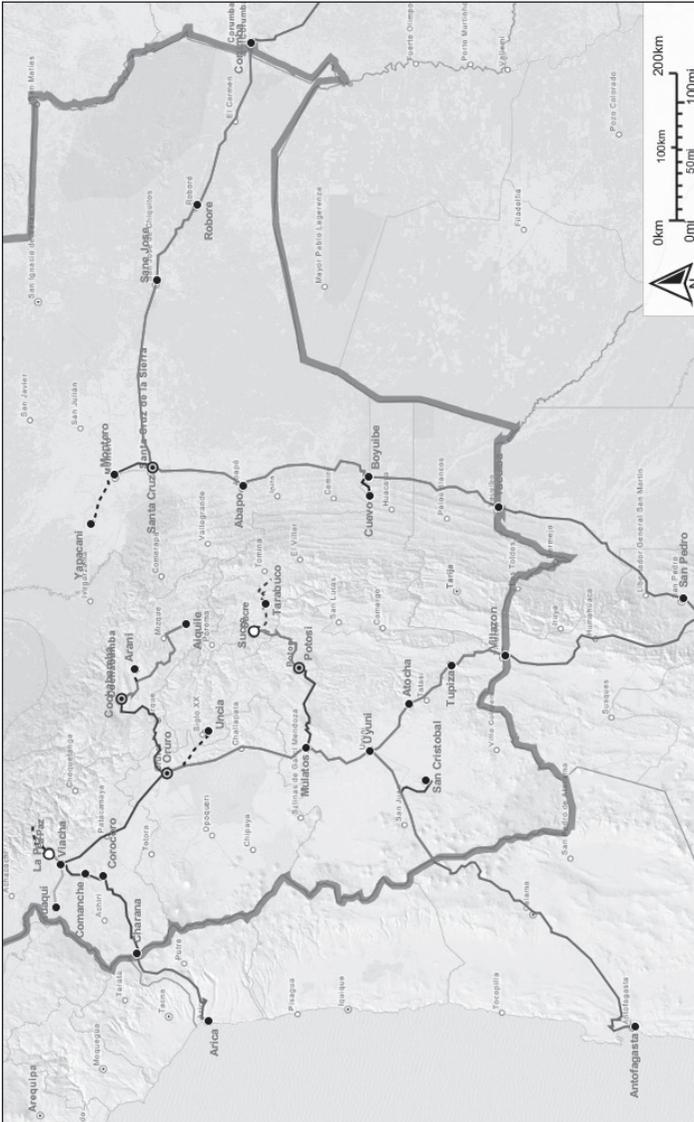
Las dos rutas de Oriente y Occidente estructuraron, de forma separada y sin conexión entre ellas, los flujos fronterizos de inicios del siglo XX, los que dieron paso a un sistema más diversificado y complejo, el de nuestros días. En los años cuarenta se estableció la comunicación por carretera entre Oriente y Occidente, Cochabamba y Santa Cruz, conectando ambos sistemas Beni y, poco más tarde, Pando. En 1972 se habilitó el primer camino asfaltado que une las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz, consolidándose el llamado eje central del país (CERES 2003:167-223).

De ahí en adelante Bolivia fue uno de los países de la región donde la densificación de las comunicaciones avanzó más rápidamente, aunque con un fuerte rezago en el tiempo respecto a los demás. La red de comunicaciones terrestres entre el país y sus fronteras se desarrolló y densificó, conectando cualquier punto del país a los flujos globales vía Brasil, Paraguay, Argentina, Chile y Perú. Este es un paso importantísimo dado por Bolivia, ya que permitirá la vinculación de Bolivia al mundo globalizado.

El sistema fronterizo de la globalización y los mercados ilegales

Otro momento importante fue el tránsito desde sueño del desarrollo hacia dentro, de la sustitución de importaciones, hacia la globalización. Iniciándose la década de los setenta, Bolivia emprendió la definición de políticas de desarrollo con el apoyo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación

Mapa 2: Red ferroviaria fundamental



Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_los_ferrocarriles_en_Bolivia

Económica y Social (ILPES), que se recuerda como un esfuerzo encomiable, plasmado en una gran cantidad de documentos entre los que destaca La Estrategia socioeconómica del desarrollo 1971-1991. Elaborada esta última por un grupo de intelectuales jóvenes, se definió el camino posible de la sustitución de importaciones⁴. Pero era alta la debilidad del país para enfrentar las políticas de sustitución de importaciones y no se logró cambiar el modelo económico, continuando Bolivia como un país exportador de materias primas, con una agricultura y ganadería que, aunque logró un relativo autoabastecimiento y ha desarrollado la exportación de varios de ellos desde el Oriente del país, ha encontrado ya durante estos últimos años un freno importante frente a la globalización de los mercados. Mientras en el Occidente la agricultura de base campesina representó un bastión importante en el autoabastecimiento de cultivos alimenticios tradicionales, hoy día ya se observa una tendencia creciente a la importación de alimentos de consumo diario desde los países vecinos, según el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), lo que significa “un retroceso” en la consecución del ideal de la soberanía alimentaria como se menciona en el estudio de Avendaño (Avendaño, 2016).

En este marco de una economía altamente extrovertida y de creciente dependencia de productos industrializados en el exterior, se configuraron las principales funciones actuales del subsistema fronterizo boliviano. Los flujos que articulan al país con la región están en permanente cambio, definiendo las funciones de sus puntos fronterizos, muy sensibles al impulso de factores como las políticas monetarias, las diferencias de productividad y aspectos legales que construyen los principales factores de las asimetrías complementarias (Carrión, 2014: 4). El volumen y crecimiento del contrabando de productos del mercado global está mostrando el fracaso del modelo de sustitución de importaciones en Bolivia.

De todas las actividades económicas, la comercial es la que más contribuyó durante las últimas décadas a moldear la fluidez de las fronteras, acercando entre sí puntos cada vez más remotos del interior del país con el mundo global de Europa, Estados Unidos y Asia. El comercio trasfronterizo es el eje de la

4 Plan decenal 1962-1971, la Estrategia socioeconómica del desarrollo 1971-1991, el Plan quinquenal de Hugo Banzer Suárez (1976-1980), el Plan de desarrollo 1984-1987 de Hernán Siles Suazo, el Plan de todos de Gonzalo Sánchez de Lozada y el Plan nacional de desarrollo (PND) 2006-2011.

conformación del nuevo subsistema de fronteras con el que Bolivia se ha incorporado al sistema global (Ferrufino, 2015: 12-16).

Otro tema de esta etapa de globalización del sistema fronterizo es el de los flujos migratorios hacia los países vecinos, particularmente hacia Brasil y Argentina combinando migraciones temporales y permanentes, que estructuraron por décadas las rutas fronterizas (Hinojosa, 2008:5). Desde mediados del siglo XX trabajadores bolivianos se establecieron en territorios cercanos a las áreas de frontera, aprovechando las ventajas y oportunidades las zonas cercanas como el norte argentino y en el propio Buenos Aires. Los últimos 20 años, los flujos migratorios desbordaron los destinos tradicionales de Buenos Aires y San Pablo, dirigiéndose a España, Italia y Estados Unidos, aportando sus pericias como mano de obra en la construcción y la agricultura. Los bolivianos de San Pablo y Buenos Aires juntos sumarían el equivalente de la principal ciudad boliviana. Las migraciones son cada día más globales y funcionan como importantes artefactos de globalización, entre los que se mimetizan el tráfico y la trata de personas.(Hinojosa, 2008:2-5). El comercio transfronterizo y las migraciones son dos sectores que generan los cambios de carácter de las fronteras, las que de sitios de los territorios han pasado a formar parte de un sistema global mayor.

Por su volumen y características, los mercados ilegales se fueron constituyendo en uno de los motores de transformación, que modelarán las funciones de las fronteras físicas en su adecuación al sistema global, con impactos nuevos en la economía boliviana. Los mercados ilegales han utilizado las rutas y flujos operados por el comercio, conectando lo legal y lo ilegal desde la misma línea fronteriza, extendiéndolo hasta los lugares más remotos

Esta evolución del sistema de fronteras ha ocurrido en poco más de un siglo, tiempo en que se fue imponiendo la realidad a un concepto todavía estancado en el sentido de los límites físicos y los problemas administrativos y recaudatorios. Como se verá después, el rol ordenador y estructurador de los mercados ilegales ha desempeñado un papel disparador de una fuerte globalización de los mercados.

2. Las fronteras en la producción intelectual

De forma muy escueta, se resume a continuación la imagen del concepto fronterizo en la producción intelectual. Este concepto es más cercano a las primeras etapa de las fronteras bolivianas, es decir a la fundacional en que predomina el concepto de delimitación de una línea de separación binacional. Corresponde a las primeras décadas del siglo XX. Habiéndose producido un cambio tan importante tanto en las funciones, como en las dimensiones y características de los lugares fronterizos, extraña el hecho de que el concepto de frontera no haya cambiado en la misma dirección, persistiendo todavía una visión de las fronteras como sitios y líneas de separación.

La producción conceptual, desigual en el tiempo, incorpora diversos géneros destacándose los documentos diplomáticos, la novela, las crónicas y las columnas periodísticas.

La etapa de consolidación del territorio y la definición de los sitios fronterizos, desde su independencia hasta finales del siglo XX, cuenta con una gran cantidad de documentos, parte de los cuales se orientaron al estudio de los límites con sus vecinos desde la perspectiva de la geopolítica, la economía. En los textos de historia general de Bolivia se describen las circunstancias en que se consolidaron sus fronteras, pasando por las guerras y las pérdidas territoriales, hasta una activa política exterior. Hasta mediados del siglo XX la historia del territorio nacional recorrió las huellas del despojo de sus territorios de parte de sus vecinos, seguido de tres décadas de extractivismo de minerales y de productos como la goma y luego los años de la Guerra del Chaco (1932-1935). Al respecto destacan: Mesa, 1988; Klein, 1982; Vásquez H., 1990; Valencia, 2000; Felman Velarde, 1967.

Desde mediados del siglo XX, la construcción de las infraestructuras camineras y la consolidación de los ferrocarriles definieron las fronteras como los lugares fronterizos que articulan la extracción de materias primas con el mercado exterior. Hoy día estos lugares se han constituido en uno de los principales canales de los flujos de la globalización, documentados en estudios sobre la constitución y desarrollo del territorio nacional. (Blanes, Calderón y otros, 2003; Villegas Nava, 2013). La memoria todavía viva de las pérdidas territoriales en la Guerra del Chaco mantuvo vivo el concepto de seguridad

de Estado en la definición de los temas fronterizos y la primacía del Estado nacional como actor central y casi exclusivo en el discurso fronterizo. Hasta hoy día, las políticas asignan a los mecanismos del gobierno nacional el papel central de guardián de los recursos frente a los depredadores externos, a pesar de más de 20 años de descentralización política y administrativa (Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas, ADEMAF, 2015).

Las pérdidas territoriales impactaron por igual a todo el país, pero la Guerra del Chaco representó una catarsis nacional. La participaron de todos los sectores populares del país, en particular campesinos e indígenas, impactó en lo profundo en la conciencia colectiva de un país territorial, social y étnicamente desarticulado. La imagen de las fronteras adquirió el sentido de un escenario crítico para la economía, la política, la cultura, exigiendo cambios transcendentales que desembocaron en varias etapas del nacionalismo. Su primer impacto fue el tránsito de los viejos partidos liberal y conservador hacia los partidos nacionalistas, indigenistas y revolucionarios, una suerte de refundación social del país se puso en marcha como describe bien Nicolás Richard. (Richard, 2008). Es notable la gran producción de literatura, especialmente novela, en torno a la guerra y sus consecuencias para el país. Destacan algunas como *Aluvión de fuego* (Cerruto, Oscar, 1935); *Crónicas heroicas de una guerra estúpida* (Céspedes, Augusto, 1936). Una gran sistematización de ello fue escrita por Siles Salinas (Siles, 1969).

Varias décadas antes, la Guerra del Pacífico y los tratados posteriores generaron los temas que, años después, pondrían sobre el tapete de la discusión nacional el tema de la soberanía de Bolivia en torno al mar. Estos temas, que se mantuvieron latentes en el imaginario, plantaron los factores de cambio político conceptual que está aterrizando en estos días en un concepto más relacional de fronteras. El contenido de las reivindicaciones bolivianas sobre el acceso al mar, aunque se mueven en torno al territorio físico, es más cercano al sitio de los flujos (Carrión, 2014: 4), buscan el acceso a los flujos del Pacífico de gran importancia en este siglo XXI. La condición de país mediterráneo y excluido de acceso al Pacífico, es un fuerte contrapunto en un mundo globalizado, al que ya se accede mediante flujos de largo alcance y cada vez más importantes. Su alto relieve en la política se debe a que Bolivia siente hoy día que la pérdida de su calidad marítima es muy importante en el escenario de los

flujos globales. En este campo se ha producido la mayor cantidad de estudios orientados al ejercicio de las relaciones internacionales y la construcción de un profundo sentimiento de unidad social patriótico.

Más de un siglo de literatura alimentó propuestas de política exterior sin precedentes en la historia de la República y sobre todo de un imaginario de las relaciones de Bolivia con Chile y el mundo. Un exponente que resume un siglo de análisis histórico y de construcción de imaginarios sociopolíticos es el Libro del Mar (Estado Plurinacional de Bolivia, 2014) que el gobierno boliviano ha propiciado y difundido a nivel nacional e internacional, con motivo de su demanda ante la Corte Internacional de La Haya. Abandonando la impugnación del Tratado del 1904, más referido a los límites geográficos, la demanda de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia, que ha reunido por primera vez a todos los expresidentes, excancilleres y personalidades políticas, focaliza el momento de globalización de los flujos. Bolivia recurre al diálogo con Chile que ofreció en 48 ocasiones promesas de salida al Pacífico, para resolver su condición de acceso al mar, lo que mejorará su posición en el sistema fronterizo global al que se encuentra vinculado como nunca antes en su historia. El Libro del Mar es un buen recuento de la evolución del concepto de las fronteras, utilizado por Bolivia para la campaña de comunicación e información en el ámbito internacional sobre un tema de Estado.

La actual primacía del tema del mar ha sido el aterrizaje de una rica bibliografía sobre la relación de Bolivia con los países vecinos. El foco principal de política exterior boliviana con Chile, Perú, Argentina y Brasil es la historia de la delimitación fronteriza (Vásquez, 1990; Avesia, 1979; Moreira, 1972; Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004; Fernández, 2013).

El tema de las vías de comunicación de Bolivia hacia el Atlántico por la vía fluvial, frente al acceso por el Pacífico, no se ha abandonado y cobra mucha importancia hoy la conexión fluvial por las fronteras del Oriente hacia el Atlántico. La presencia de intereses asiáticos en el continente, de China en particular, y la posibilidad de explotación del mayor yacimiento de hierro de esta región, otorgan al corredor interoceánico una importancia estratégica para el paso de la soya de los países vecinos hacia los puertos del Pacífico. En ese camino los programas de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) están arrojado abundante literatura para el debate político nacional, a

la que se unen los planteamientos y programas integracionistas de los organismos internacionales y los incipientes foros de discusión nacionales (Villegas, 2013; Carbone, 201; Gómez García, 1997).

El tema fronterizo avanza recientemente también en otro escenario, el de las políticas territoriales del Estado y de los procesos de descentralización y de municipalización de la gestión pública. Durante los últimos 20 años la gestión territorial del país introdujo nuevas visiones, que implícitamente alcanzan el tema de las fronteras, en la medida que la descentralización administrativa generó nuevas relaciones entre el gobierno central, los municipios y las regiones (Blanes, 1989; FES - ILDIS 2004; Urenda, 2007; Quiroga, 2003). A partir de la municipalización del país, iniciada en 1993, casi la mitad del territorio está ocupado por municipios fronterizos. Ocho de los nueve departamentos son fronterizos, sin embargo, no existe mucha consideración sobre el nivel fronterizo, a pesar de que el tema está presente en muchos de ellos, como refleja Jose Carlos Campero en su trabajo (Campero, 2012). Sin embargo, estos 72 municipios son considerados como un nuevo actor interviniente en el mundo de los flujos globales.

Mientras los sitios fronterizos están cambiando de carácter, exigidos por la dinámica del comercio internacional, las políticas públicas no van todavía en esa dirección. Los últimos 20 años registran retrocesos con respecto a la ley de descentralización (Galindo, 2013:12). Atrapados por el retorno del centralismo, estos territorios fronterizos se debaten ante la necesidad de adecuar las condiciones de las fronteras en el marco de los avances de la globalización. Los temas más críticos de las fronteras, que se refieren a la violencia, la corrupción y la ineficiencia administrativa en las ciudades y puestos fronterizos, no están tanto a cargo de los municipios y regiones cuanto del gobierno nacional.

El funcionamiento de los mercados ilegales ha generado una serie de escenarios generales como el gran contrabando, el narcotráfico, la corrupción, la informalización de la sociedad, hasta escenarios críticos a nivel de territorios específicos, generacionales y de género (Miranda, 2016). En esta misma línea (Miranda y Agramont, 2015; Campero, 2012) cada uno de los puntos y regiones fronterizas están experimentando situaciones precarias especialmente en algunos de sus escenarios más críticos: escenarios de violencia de narcotráfico

y contrabando van caracterizando a algunas fronteras, figurándolas ya como zonas rojas. (Courtis, 2010).

Los temas generales que imprimen condiciones y características a los flujos globales, como ejes transmisores de la globalización del país, son el narcotráfico, el contrabando, el lavado de dinero y la trata y tráfico de personas. Estos sectores de los mercados ilegales que utilizan los corredores y las condiciones de las actividades legales de importación y exportación, lo hacen de forma cambiante y creativa ante las eventuales dificultades legales y policiales. Es muy importante el peso de estos sectores de los mercados ilegales en la estructuración de los flujos globales; “las nuevas fronteras” han alcanzado lugares lejanos.

Son escasos los estudios que aborden estos flujos ilegales y los pocos que existen son parciales, referidos a escenarios críticos o a aspectos parciales. Entre los aspectos descritos en informes y monografías destacamos algunos temas que predominan hoy y que serán abordados en capítulos posteriores:

- Sobre la producción de hoja de coca, erradicación e incautación de drogas, los informes anuales de monitoreo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés) y el Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID, 2014 a y b).
- Sobre corredores (Programa de Investigación Estratégica en Bolivia-PIEB, 2012); sobre crimen organizado (Campero, 2011 y 2014); sobre contrabando (Ferrufino, 2009 y 2014; CEPB, 2009; Vidaurre Andrade, 2005; Jemio, 2013).
- Evasión aduanera en las importaciones (Bonilla, 2014).
- Sobre las condiciones de informalidad (Valencia y Alcides, 1998).
- Sobre el negocio lícito de producción y exportación del oro (Valencia, 2015).

3. Las fronteras en las políticas nacionales

Este estudio, de forma todavía muy preliminar, pretende contribuir a un tratamiento global e integral de los temas de los mercados ilegales. El interés es llevar la discusión más allá de las consideraciones de política sectorial hacia el papel que estos sectores cumplen en el proceso de globalización y en el rol de Bolivia en los mercados globales ilegales.

La ausencia de los temas fronterizos en las políticas públicas nacionales refleja un rezago importantísimo entre la evolución de la globalización de los mercados y la gobernabilidad que los mismos exigen en el país. Para comenzar se presencia durante las últimas décadas una clara ausencia de planteamientos integrales a favor de las políticas sectoriales. Proceso paralelo al deterioro de la planificación frente al progreso del neoliberalismo.

Las políticas relacionadas con los mercados ilegales

A los dos sectores tradicionales que ligan a Bolivia con la globalización, el gas y los minerales, se unen los del contrabando de oro y de las drogas, así como del contrabando de importación. Estos últimos compiten en dimensiones y en impacto en el conjunto de la economía, no pudiendo abordarse desde políticas sectoriales exclusivamente. El contrabando y el narcotráfico, junto con otros sectores de la economía delictiva, se vienen consolidando como la columna vertebral de la globalización y, por consiguiente, de la vinculación de Bolivia con el mundo global, requiriendo de políticas globales e integrales.

Hoy, si bien hay sistemas de información y gestión del mercado global, no existen estudios que conceptualicen la situación de Bolivia en el sistema fronterizo y global: su aporte y las consecuencias de este hecho. Es cierto que se ha avanzado en información sobre comercio internacional, pero se carece de indicadores que faciliten una comparabilidad entre países que reflejen el rol y el lugar en el concierto global. Este aspecto es claramente deficitario y se ha sentido como gran vacío en la investigación.

Las fronteras en las estrategias de desarrollo

El asunto de las fronteras no ha estado presente con claridad y prioridad en los planes nacionales de desarrollo, siendo estos principalmente documentos sectoriales y con enormes debilidades en la planificación territorial, fuera de discursos poco aterrizados en territorios concretos. Ha sido la débil planificación departamental y en escasos ejemplos la municipal que ha abordado la planificación. Pero incluso en estos dos niveles del Estado de planificación territorial, el tema fronterizo no es un tema importante y está concentrado principalmente en el mejoramiento de las redes de comunicación interna hacia las fronteras.

La última visión global del país, que pretendiera superar las visiones sectoriales, fue la estrategia de desarrollo de inicios de los setenta. El libro *Desarrollo Nacional 1971-1991*, reedición presentada recientemente en La Paz, recuerda lo que se soñaba hace 45 años. El largo periodo de tiempo transcurrido y al mismo tiempo la actualidad del tema muestra cómo es que el Estado no pudo implementar el mentado desarrollo hacia dentro.

“La Estrategia del Desarrollo propuesta es una proyección de largo plazo de la economía y sociedad boliviana, en el contexto del proceso de integración andina, que se había iniciado en un grupo de países (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela). Se pretendía, de manera conjunta, superar la situación de atraso y dependencia en que se encontraban, planteando un audaz cambio de su modelo de ‘crecimiento hacia adentro’, lo que implicaba introducir profundas modificaciones en la política económica e institucional, así como en el comportamiento de los actores económicos y sociales” (Machicado, 2016: 5).

Machicado anota que uno de los puntos básicos de la estrategia residió en desplegar un esfuerzo esencial para obtener, internamente y a corto plazo, la máxima generación de excedente económico. Con esto se buscaba lograr, mediante la colocación de productos en el mercado externo, dando prioridad a proyectos de corta maduración, que cuenten con mercados relativamente asegurados. A través del mercado interno, lo que se pretendía era el mayor aprovechamiento de los recursos naturales y los bienes de capital que permanecían ociosos, incorporando a los grupos marginales al aparato productivo y en el mercado consumidor. La idea de fondo, a este respecto,

era generar excedentes internos que permitan financiar, en fases posteriores, proyectos de mayor envergadura, de tal manera que el financiamiento externo cumpla un rol complementario. La propuesta consistía en que solo de esta forma podía hacerse efectivo, en el plano económico, el objetivo de liberar al país de las estructuras de dependencia.

Mientras se pensaba en la sustitución de importaciones como fundamento del desarrollo hacia dentro, la economía se volcaba en grandes proporciones a las fronteras, ya sea por exportación como importación. En tanto los esfuerzos relacionados con las políticas de gestión territorial ponían el énfasis en la conectividad física y de las comunicaciones que vinculan a Bolivia de forma más intensa con el sistema de flujos globales. Aunque no en el discurso, la práctica que reflejan las políticas está estrechamente relacionada con el sistema fronterizo y su creciente importancia. En conclusión, un gran déficit en el campo de las políticas integrales y un enfoque hacia planteamientos programáticos de corte sectorial.

El centralismo de la descentralización y políticas fronterizas

En los últimos 10 años, el tema específicamente fronterizo ha sido abordado a través de la corriente política descentralizadora, aunque con muchas debilidades e incoherencias en la ejecución de las mismas. Más bien, a través de políticas e instituciones centralizadas, como es el caso de la ADEMAF orientado al desarrollo de grandes regiones y con una orientación centralista, controlado y administrado a través del Ministerio de la Presidencia y las Fuerzas Armadas. A contracorriente de las presiones derivadas de los procesos democráticos municipalistas, la tensión se orienta hacia el reforzamiento del centralismo. Las discusiones sobre el pacto social en las que el gobierno central reclama para sí la ejecución de más del 80% del presupuesto nacional, es un ejemplo. Esta situación se contrapone a la naturaleza de los problemas fronterizos que ameritan una consideración local y de fortalecimiento de las condiciones locales de gestión. Una visión de este problema se establece en varios de los sectores de políticas sociales como es educación y salud, donde se describe el oxímoron de la centralización de la descentralización (Galindo, 2013:19-22).

A pesar de la involución de las políticas de descentralización, el proceso de municipalización ha afectado los temas fronterizos. Los cambios en las políticas de gestión territorial han evolucionado durante los últimos 20 años y han incidido en las características y funcionalidad de las fronteras terrestres. Con ello han cambiado las regiones más relacionadas con los pasos fronterizos.

Los municipios fronterizos dejaron de ser espacios aislados de décadas anteriores y comenzaron a ser construidos por la sociedad local. A partir de 1994 se constituyeron instancias estatales, con ingresos fiscales definidos por ley y regulados por varias leyes en lo social y lo político. Los municipios se fueron constituyendo en importantes actores en el nivel subnacional y por consiguiente en los lugares fronterizos clásicamente huérfanos de Estado. La participación política y social que impulsó el proceso de descentralización, a partir de 1994, orientado a desconcentrar los gastos fiscales, como resultado de la aplicación de las medidas del Consenso de Washington, fue un hito en el dinamismo de las zonas fronterizas. Sobre todo por el papel de auxilio que estuvo desempeñando el sector externo en la larga crisis de los precios internacionales (1982-2005). Con grandes diferencias de unos lugares a otros, los municipios invirtieron en infraestructura, escuelas y centros de salud, calles y plazas. Se organizaron programas fronterizos para apoyar el desarrollo de capacidades e infraestructura.

Con la descentralización (1993 y 1994) se fue evolucionando de forma diferenciada según cada frontera, hacia una confrontación, que viene de antes, particularmente en el Oriente del país, entre los liderazgos locales (cacique en muchos casos) y el gobierno nacional. Estas tensiones cambiaron con la municipalización que impulsa la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización y la reforma de la Constitución Política del Estado de años posteriores. Aunque implementadas de forma vertical y a pesar de que estas políticas de descentralización se concentraron en aspectos administrativos y políticos principalmente, generaron demandas de participación y consiguientes vacíos que hasta hoy son difíciles de resolver, así mismo se generó una relativa pérdida de control por parte del gobierno central en muchos aspectos. Esta situación ha llevado los últimos 10 años a impulsar, como reacción, controles y restricciones en la otorgación de competencias y recursos a los gobiernos descentralizados (Galindo, 2013:19-22).

En los enfrentamientos de estos últimos años, los territorios fronterizos son posiblemente los más activos, tal vez por haberse desarrollado mayor dinamismo en la economía fronteriza, por la forma descontrolada en el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen las asimetrías entre países en los pasos fronterizos, en especial cuando los precios relativos de los productos de intercambio han sufrido fuertes desajustes. Las fronteras han sido escenarios con protagonismo en el impulso a las economías ilegales.

Lo local comenzó a tomar cuerpo y a incidir desde ahí en la vida nacional. Setenta y dos municipios fronterizos, que equivalen a más de un tercio del territorio nacional, se convirtieron en muchos casos en actores contestatarios a las políticas nacionales, actores en el nivel subnacional y por consiguiente en los lugares fronterizos tradicionalmente huérfanos de Estado. La participación política y social impulsada por el proceso de descentralización fue un hito en el cambio político de las zonas fronterizas, más complejas estas por la presencia de los gobiernos locales: alcaldes, concejales y administraciones acompañadas de mecanismos participativos se sumaron a los múltiples actores preexistentes. Las zonas fronterizas fueron adquiriendo vida propia, vale decir, alimentaron liderazgos sociales, políticos, estatales que sirvieron para el diálogo con los actores de los flujos incorporando de forma más activa a los vecinos de los mismos. Creció la población fronteriza y mejoraron las condiciones de habitabilidad. Se incrementó la presencia de los mecanismos policiales y de fiscalización a pesar de la persistencia de su dependencia de los niveles centrales del Estado. Con grandes diferencias entre unos lugares y otros, los municipios invirtieron en infraestructura, escuelas y centros de salud, calles y plazas. Pero después de más de dos décadas de políticas de descentralización y municipalización, se dista aún de haber consolidado instituciones municipales adecuadas al tema fronterizo. En muchos casos se ha ampliado la informalidad institucional, la corrupción y la politización de la economía fronteriza.

Las zonas fronterizas requieren de especial atención, habida cuenta de su relativa distancia física y administrativa con respecto al gobierno central. Los problemas locales han adquirido nuevas características y dimensiones en temas de seguridad ciudadana, violencia de género, criminalidad, corrupción e informalidad económica. Estos problemas requieren de planteamientos muy específicos y los municipios fronterizos actuales siguen en su mayoría las lógi-

cas de las políticas nacionales, no pudiendo enfrentar situaciones fronterizas muy especiales. Estos municipios generalmente no controlan a la Policía, que sigue siendo nacional, ni las políticas educativas y de salud, y de seguridad ciudadana; la aduana también depende del nivel nacional. Lo más fácil para los municipios en general ha sido la inversión en infraestructura caminera y urbana, educación y salud. Se han organizado programas fronterizos para apoyar el desarrollo de capacidades, pero sobre todo desde una perspectiva de seguridad nacional, la mayoría de ellos son operados desde mecanismos de nivel nacional implantados en el nivel local. Incluso la implementación de programas definidos a nivel nacional suele ser llevada adelante por equipos volantes dependientes de mecanismos del gobierno central⁵.

Pero, sobre todo, se han ido decantando las contradicciones entre la gestión centralizada, que permanece acaparada en casi su totalidad de funciones por la Aduana Nacional en dependencia de las condiciones cada vez más centralista del Ministerio de Hacienda. En las zonas fronterizas se enfrentan todos los actores: del gobierno municipal, de la gobernación, de la Policía Nacional y de las fuerzas policiales especiales dependientes de la Aduana Nacional.

En esas confrontaciones, muchas de ellas irreconciliables, las condiciones para resolver el problema de la creciente incorporación del país a los flujos regionales y mundiales ha configurado una malla de relaciones más amplia y compleja. Ha cambiado la importancia de las fronteras físicas, sus funciones y papel ante el acelerado cambio de las comunicaciones. Mencionar que los ingresos fiscales reciben un aporte creciente de las políticas impositivas y al mismo tiempo una economía paralela pujante que se gesta en el marco de las fronteras.

5 ADEMAF, a 20 años de la descentralización 2014, ejecuta un generoso presupuesto para la implementación de programas y proyectos en los municipios y territorios de varias de las gobernaciones, diseñando para ello macrorregiones de planificación, superpuestos a las administraciones territoriales descentralizadas. La mayoría de ese presupuesto se destinó a situaciones de emergencia y fue ejecutado directamente desde el Ministerio de la Presidencia, con el apoyo logístico de las Fuerzas Armadas (ADEMAF, 2014:25-57; 2015:73-87).

Capítulo tercero

Dimensiones y características de las fronteras

Resaltan en Bolivia tanto las dimensiones de sus fronteras como las características de las mismas y la incidencia diferenciada de cada una de ellas en la vida nacional. La presencia estructurante de los mercados ilegales condiciona tanto los roles de cada una de ellas en el subsistema fronterizo, como el acondicionamiento del territorio nacional para ejercer dichos roles: accesibilidad diferenciada y distancias, entre otras.

Es importante realizar un breve recorrido de las fronteras de cada uno de los cinco países desde los departamentos que las administran.

1. Aspectos generales de las fronteras terrestres

Son cinco países vecinos con los que Bolivia debe relacionarse y que le generan retos diferenciados para los cuales se requieren enfoques locales normalmente difíciles de captar en su especificidad desde perspectivas centralistas. La construcción de la funcionalidad fronteriza ha sido compleja interviniendo en ella el poblamiento, el acondicionamiento de los corredores y pasos fronterizos en función de las especificidades de los intercambios entre países vecinos. Cada frontera tiene su propia historia y desarrollo, definido por los flujos de migrantes, los diferentes tráficó de mercaderías, las actividades de contrabando, la habitabilidad de los centros fronterizos, la construcción de rutas clandestinas. En esta tarea intervinieron los flujos de migrantes, de zafreos, contrabandistas, policías, programas de cooperación, organizaciones vecinales, bandas de delinquentes, alcaldes, programas estatales, Fuerzas Armadas, programas de cooperación transfronteriza, organizaciones no gubernamentales (ONG). Un largo ejército de actores, cada uno construyendo una cosa diferente, según el país, son las fronteras hoy (Sánchez, 2011:34-35).

GEOGRAFÍA ESTADÍSTICA/Límites con otros países

El perímetro total de las fronteras alcanza a los 6.834 kilómetros.

Límites con Argentina (773 km): Esta frontera internacional comienza en el cerro Zapaleri y termina en Esmeralda (punto límite tripartito entre Argentina, Paraguay y Bolivia). Los principales puntos fronterizos son cerro Panizo, cerro Malpaso, Villazón, Bermejo, Fortín Campero, Yacuiba y el Fortín d'Orbigny sobre el río Pilcomayo.

Límites con Brasil (3.423 km): Esta frontera internacional es la más extensa. Comienza en Bolpebra y termina en Bahía Negra (límite tripartito entre Brasil, Paraguay y Bolivia). Los principales puntos fronterizos son Brasiléia, situada frente a Cobija; Fortín Manoa cerca al río Madera; Villa Bella en la confluencia de los ríos Beni y Mamoré; cerro Cuatro Hermanos; San Matías y las lagunas La Gaiba, Mandioré, Cáceres y Puerto Gutiérrez Guerra sobre el río Paraguay.

Límites con Chile (850 km): El límite actual entre Bolivia y Chile fue delimitado por el Tratado de Paz y Amistad de 1904. El documento estipuló la cesión de soberanía del Litoral boliviano a Chile, dejando al país sin costas marinas. El límite trazado se inicia en Visviri (hito tripartito entre Chile, Perú y Bolivia) y termina en Zapaleri (hito tripartito entre Argentina, Chile y Bolivia). Los principales puntos de la frontera son los volcanes Licanca-bur, Ollagüe y los cerros de Payachata. La frontera corta algunas corrientes naturales de agua como el río Lauca, por lo que se han generado conflictos por el uso de sus aguas.

Límites con Paraguay (741 km): Comienza en Esmeralda y termina en Bahía Negra (hito tripartito entre Paraguay, Brasil y Bolivia) sobre el río Negro que desemboca en el río Paraguay. Los principales puntos fronterizos son cerro Ustares, Palmar de las Is-las, hito Chovoreca y Cerrito Jara.

Límites con Perú (1.047 km): Comienza en Bolpebra (hito tripartito entre Perú, Brasil y Bolivia) y termina en Choquecota (frontera tripartita entre Perú, Chile y Bolivia). Los puntos fronterizos más importantes son Puerto Heath sobre el río Madre de Dios, Nudo de Apolobamba, Puerto Acosta desde donde comienza a trazarse la línea fronteriza en el Lago Titicaca, península de Copacabana y Desaguadero.

http://censosbolivia.ine.gob.bo/portal_infantes/geografia.php?id=3

Como se ha mencionado, las fronteras con los cinco países vecinos muestran una gran diferencia entre zonas y la variedad de retos que asume la vinculación de Bolivia con el sistema fronterizo global se construyen sobre diferentes variables: las condiciones ecológicas y ambientales, la historia de cada frontera, las funciones económicas, los flujos y la rearticulación de las rutas tanto nacionales como internacionales.

El dinamismo y la densificación del sistema fronterizo son comunes a los cinco países vecinos. Algunos de los aspectos más destacados son los siguientes:

Las fronteras con Perú. Predomina el arribo de materias primas para la elaboración de clorhidrato en Bolivia, con el papel de tránsito hacia los principales vecinos. El intercambio de oro y cocaína, complementarios con el avance del contrabando, constituye un espacio poco estudiado del lavado de dinero.

La frontera con Brasil. Es la salida del narcotráfico y la importación de un gran contrabando de activos para la industria y la moderna agricultura.

La frontera con Paraguay. De ser puerta importante de contrabando, se ha ido complementando con su rol actual de principal proveedor de la marihuana que transita vía Bolivia hacia los principales consumidores regionales, Argentina y Chile, y desde estos también fuera de la región.

La frontera Argentina. Ha ido cambiando aceleradamente hacia la complementariedad del tradicional mercado negro de contrabando y el tránsito de personas con el narcotráfico, usando no solo el “ejército informal de tierra” en los puestos aduaneros, sino los vuelos hacia el norte argentino desde Bolivia y los grandes transportes por tierra.

La frontera con Chile. Es primera o segunda puerta de salida hacia los mercados lejanos de Europa y Asia de drogas, aprovechando la moderna infraestructura de transporte estructurada por la minería.

Es necesario remarcar la estrecha relación que se ha ido consolidando entre estos sistemas fronterizos, diversos y complementarios con el sistema de transporte interno, cada vez más funcional a las exigencias del sistema fronterizo.

La construcción de la funcionalidad fronteriza ha sido compleja, pues intervienen el poblamiento y el acondicionamiento de los corredores y pasos fronterizos en función de las especificidades de los intercambios entre países vecinos.

Entre 2001 y 2012, los cambios intercensales en tamaño y densidad poblacional de los 72 municipios fronterizos muestran una tendencia, ya presente 10 años antes, a un crecimiento superior promedio del país y cercano a las principales ciudades. Los 72 municipios fronterizos pasaron de 713.661 habitantes en 2001 a 909.899 en 2012. Estas 196.238 personas representan un crecimiento superior al promedio de la población urbana del país.

El crecimiento, sin embargo, fue diferenciado, según las características de la frontera. En algunos casos persisten lugares inhóspitos, amplias fronteras selváticas, lacustres, altiplánicas, chaqueñas y ribereñas, muy fáciles para cierto tipo de contrabando y el narcotráfico, muy activas en el complejo y cambiante mundo fronterizo, en el que se combinan las actividades legales con las informales y clandestinas. En algunos casos se produjo un fuerte incremento de la densificación y urbanización. Ambos cumplen hoy día funciones diferentes y

muy activas en el complejo y cambiante mundo fronterizo, en el que se combinan las actividades legales con las informales y clandestinas. Lo que destaca es la consolidación de puntos “calientes” en cada frontera país, que sirve para entender el mapa de rutas, que, aunque va cambiando, mantiene una jerarquía importante. En algunos municipios, como es el caso de Cobija, el crecimiento fue superior al 100% entre los dos últimos censos.

Este sistema tan amplio es ideal para las condiciones cambiantes, por ejemplo para la naturaleza del narcotráfico. Para el efecto globo es ideal, cuando se refuerza el control en una frontera el tráfico se desplaza hacia la otra. El contrabando cuenta con fronteras amplias de ingreso desde Brasil, Argentina y Chile. El narcotráfico las tiene a todas ellas, de entrada por Perú o Paraguay y de salida Brasil, Argentina y Chile. Ello sin contar con los vuelos de ingreso desde Perú y los de salida hacia Brasil, Paraguay y Argentina.

La existencia o no de un sistema de ciudades fronterizas es importante, como se refleja en la prensa. En la búsqueda hemerográfica de 14 años, queda claro que Bermejo, Yacuiba y Villazón son, sin duda, algunas de las fronteras que más llaman la atención y hacen noticia. No son las más importantes en volumen de productos, pero sí hablan de la importancia que Buenos Aires y el norte argentino desempeñan en el sistema fronterizo boliviano. No solo como lugares de destino, sino también por ser la tradicional vía hacia el Atlántico.

La vecindad y la continuidad cultural entre Bolivia y sus vecinos nos explican en parte que los poblados de Desaguadero, que vinculan ciudades del sur peruano con las ciudades del El Alto y La Paz, sea otra de las zonas que hacen noticia. Este es un lugar, por el lago, hacia Chile y Argentina cuando se trata de drogas y hacia las ciudades del oeste de Bolivia cuando se trata de intercambio de productos. El conjunto urbano que rige este enorme territorio es quechua y aymara, con las ciudades que van desde el Cuzco, Arequipa, Puno y las ciudades de Oruro y La Paz (ver Carrión en http://works.bepress.com/fernando_carrion/544).

Los procesos de urbanización son específicos en cada país. Para efectos comparativos debemos ponernos de acuerdo en torno a unos cuantos parámetros, que nos permitan entender mejor el fenómeno urbano general. Si hablamos de ciudades grandes medianas y pequeñas, muchos de los centros urbanos de las fronteras bolivianas no pasan de ser poblados con sistemas de urbani-

zación más o menos desarrollados. Muchos puntos fronterizos no pasan de agrupaciones demográficas con escasas construcciones urbanas propiamente, tales como servicios, condiciones de vida, etc.

Tabla 1: Las ciudades fronterizas en la prensa

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bermejo	18	0	2	2	1	0	2	2	8	5	2	6	6
Boyuíbe	1	0	2	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1
Charaña	4	1	4	1	0	1	3	1	5	0	1	1	3
Cobija	5	1	0	4	2	1	7	11	4	5	5	4	12
Desaguadero / Copacabana	12	5	3	1	3	10	9	6	12	17	8	4	15
Pisiga	3	5	4	3	0	3	0	6	4	6	1	0	8
Pto. Suárez / Pto. Quijarro	2	1	1	1	0	0	0	0	0	4	2	2	2
San Matías	3	0	1	1	0	0	2	1	0	1	5	2	3
Tambo Quemado	3	0	1	2	3	2	0	5	2	3	2	4	5
Villazón	15	0	2	0	0	3	2	3	0	6	1	5	3
Yacuiba	37	1	2	5	0	3	2	2	3	6	3	4	8

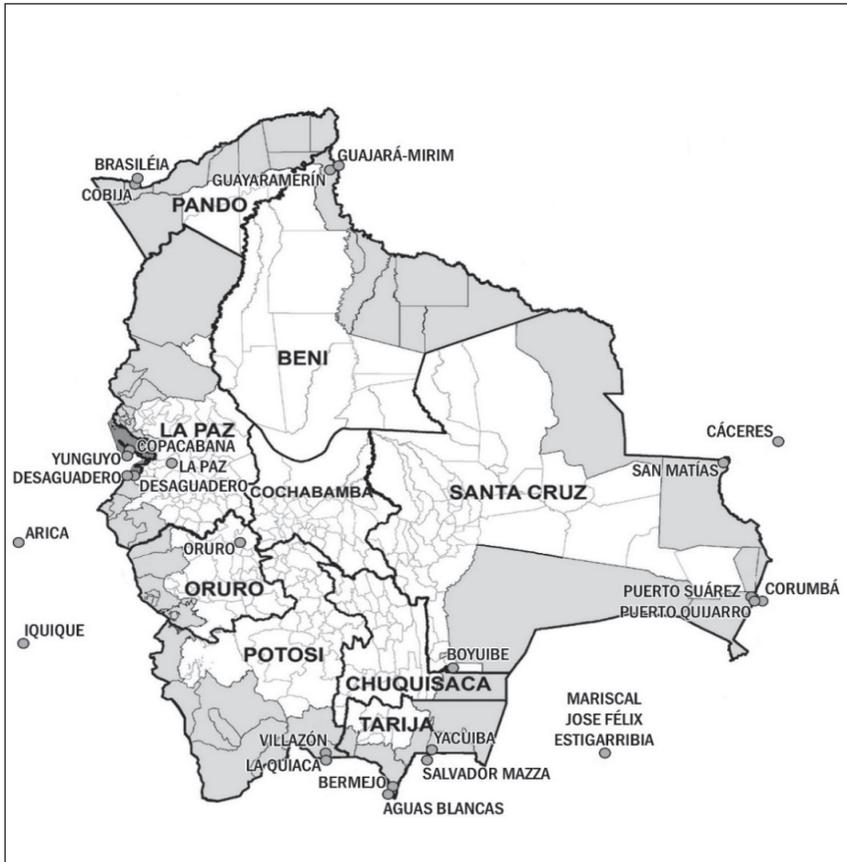
Fuente: Elaborado a partir de información recopilada en la hemeroteca.

En las fronteras bolivianas encontramos tres categorías: 1) ciudades relacionadas con sus pares a ambos lados de las fronteras y que constituyen un conjunto urbano binacional de forma contigua, separadas o unidas por vías camineras o puentes; 2) pequeños centros poblacionales dispersos y que a veces solo constituyen un paso fronterizo, en relación, a ambos lados de las fronteras, con centros urbanos relativamente distantes entre sí, pero que influyen como centros de origen y destino más cercano de los flujos fronterizos; 3) sistemas de ciudades pares, distantes de la línea fronteriza y que sostienen relaciones comerciales importantes.

En el sistema fronterizo boliviano encontramos las tres situaciones, las que tomamos en cuenta por la relación que existe entre el proceso de urbanización de referencia con las funciones de frontera (Mapa 3). En el primer grupo las ciudades de Cobija, Guayaramerín, Puerto Suárez, Puerto Aguirre, Yacuiba, Bermejo y Villazón pueden considerarse el conjunto de ciudades de tamaño intermedio para el promedio boliviano, que definen funciones urbanas muy importantes para el sistema fronterizo. En cuanto al segundo grupo, San Matías, Desaguadero, Copacabana y Bolpebra, constituyen conjuntos que, en torno a las fronteras, están relacionados con centros urbanos relativamente importantes en sus respectivos países y que existen en la línea fronteriza, no tanto en funciones urbanas propiamente tales, sino en función de los sistemas de intercambio que están controlados por los centros urbanos mayores de referencia. Finalmente, en el tercer grupo existen tres casos claramente definidos por pares de ciudades que ejercen los intercambios fronterizos entre ciudades, sin mucho roce con los pasos fronterizos aduaneros, más allá de lo administrativo. Las relaciones entre Arica en Chile con la ciudad de La Paz es prácticamente directa y a 350 km de distancia; lo propio ocurre entre Iquique y Oruro, entre Boyuibe y Mariscal Estigarribia. Los pares, Iquique en Chile y Oruro en Bolivia, Arica en Chile y La Paz-El Alto en La Paz, no comparten una vida urbana, a pesar de la densidad de sus flujos; pero Arica es impensable, así como Iquique, sin estas dos ciudades bolivianas que facilitan su papel y vocación comercial y de transporte marítimo del norte chileno. En una situación intermedia estaría San Matías y Cáceres, con similitudes como Cobija con la ciudad de Río Branco, aunque el modelo que las explica mejor es el del norte chileno con el boliviano.

Independientemente de las actividades de cooperación fronteriza entre pares contiguos, habrá que estudiar proyectos que tienen origen en países vecinos hacia áreas de frontera con pretensión de incorporar mediante cooperaciones específicas a áreas de los países vecinos. Pero este tipo de proyectos, como el que parte del norte argentino hacia Bolivia, no se basa tanto en proyectos urbanos cuanto de regiones de desarrollo fronterizo en los cuales los sistemas urbanos locales desempeñan papeles importantes.

Mapa 3: Poblaciones fronterizas de Bolivia y sus contrapartes en los países vecinos



Fuente: Elaboración propia, con información de 1) Centro Nacional de Enlace, y 2) Google maps

2. Fronteras terrestres con cinco países

A continuación se describen las dimensiones y las características de las fronteras entre Bolivia y cada uno de los cinco países, estableciendo diferencias en varios casos según los tramos que transcurren por cada departamento. Este aspecto es importante, habida cuenta de que se trata de administraciones gubernamentales diferentes en la frontera de un país: Perú colinda con los departamentos de La Paz y de Pando; Brasil con los departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz; Paraguay con Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, y finalmente Chile con Potosí, Oruro y La Paz.

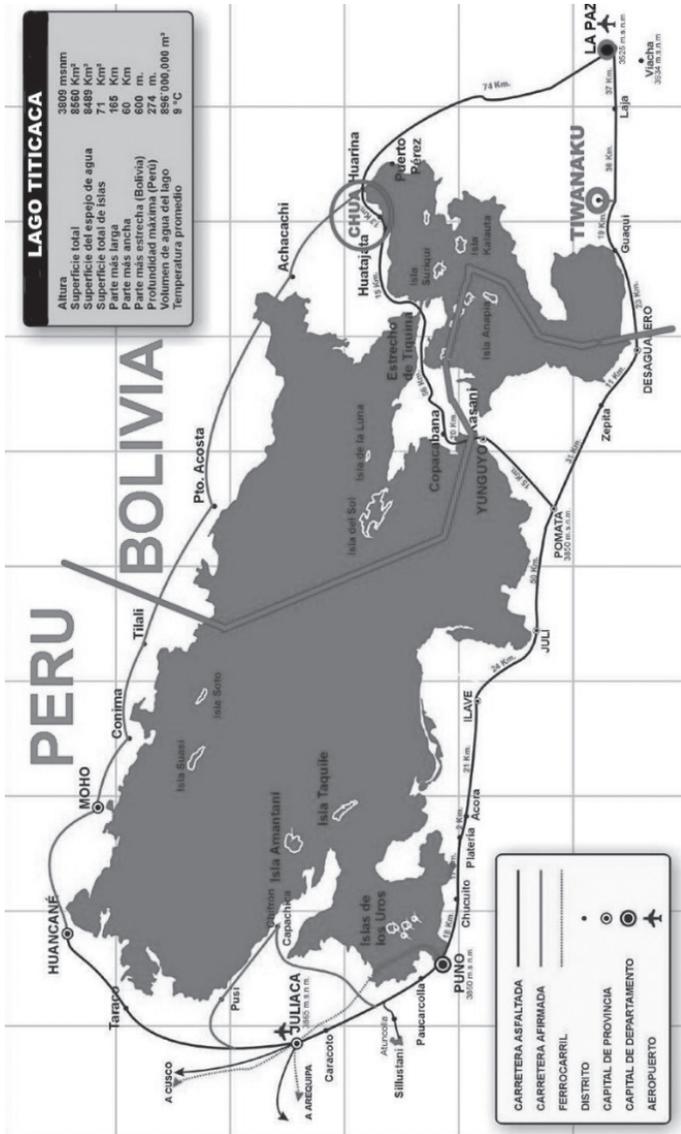
Frontera Bolivia – Perú

Bolivia comparte con Perú la segunda frontera mayor del país. Además de sus dos puestos fronterizos principales (Yunguyo y Desaguadero) en la zona lacustre, se encuentran muchos otros puntos de infiltración desde Perú por las montañas occidentales y la zona tropical, que baja hasta el puesto de Bolpebra en la frontera trinacional. Esta es una de las fronteras más difíciles de controlar por la gran cantidad de pasos fronterizos no registrados entre Perú y Bolivia, utilizados en el flujo del contrabando, del narcotráfico de personas y del oro, entre los principales intercambio (anexo, tabla 10).

Son tres los tramos fronterizos y muy diferentes entre sí, lo que hace muy complicada la tarea controlar el paso. Con excepción de la zona lacustre cercana a Copacabana y Desaguadero, el resto son poco accesibles.

La población fronteriza, tomando en cuenta los 31 municipios considerados, muestra un estancamiento intercensal, es decir, no han atraído población como sí ha ocurrido en otras fronteras (anexo, Tabla 1). De todos modos conviene observar un par de casos: aquellos municipios de la zona de cordillera y de las zonas semitropicales y más cercanas a la frontera sí han recibido más migración, lo que supondría que ha habido un incremento importante de su actividad al ser pasos importantes de portadores de mercancía. Otro tipo de municipios cercanos a las grandes ciudades como La Paz y El Alto, han perdido migración hacia estos centros. Esta situación persiste sin grandes cambios

Mapa 4: Lago Titicaca, frontera Bolivia-Perú



Fuente: <http://kampuslatinoamericanus.blogspot.com/2016/06/el-lago-titicaca-es-uno-de-los.html>

lo que puede significar que se trata de una actividad tradicional y que los últimos años de incremento del narcotráfico y del contrabando no representó novedad alguna para ellos.

La parte lacustre de la frontera, la más poblada, es una zona donde la frontera es solo una demarcación política, pero con continuidad étnica cultural entre ambos, lo que se expresa en formas de organización de la familia, la producción y los aspectos culturales. En el lago decenas de islas pequeñas son cultivadas indistintamente por peruanos o bolivianos, haciendo de toda esta zona un territorio que facilita el tránsito de mercaderías, contrabando y narcotráfico.

La zona montañosa desciende desde el Altiplano lacustre hasta la zona semitropical, con alturas que superan los 5.000 msnm. Es la tierra de los kallawayas. No se registran muchos pasos poblados.

La zona semitropical despoblada y lejana, que cuenta con innumerables pasos fronterizos a lo largo de sus ríos que separan los dos países, es fácilmente utilizada como ruta para el contrabando de cocaína y de oro. Además de ser zona de colonización y de expansión de cacaos, allá están los lugares más preciados para la búsqueda de oro aluvional. Lejos del control estatal se mimetiza el contrabando de oro proveniente del Perú⁶. Así, a la explotación clandestina de oro se suma el precedente de Perú y Colombia, y se reexporta como oro boliviano por el Perú, vía aérea, a los Estados Unidos. Este negocio se retroalimenta con el tráfico de cocaína y el de los combustibles bolivianos (gas y gasolina) que se introducen en el Perú⁷.

Las zonas cercanas a la frontera con el departamento de Pando, donde se encuentran los centros **Bolpebra y Cobija**, al igual que estas, reúnen todas las condiciones para el tránsito de cocaína, contrabando y en especial de oro entre los tres países, Perú, Bolivia y Brasil, hacia Estados Unidos como destino principal: están alejadas del control estatal y en ella se registra una importante violencia fronteriza. Frecuentes muertes, incluidos policías y militares, son atribuidas a productores de hoja de coca. Se dice que es el lugar preferido de

6 De 1.700 cooperativas auríferas (de un total de más de 6.000), unas 800 explotan oro y la mayoría están en esta zona.

7 Al estar subvencionados en Bolivia los combustibles, en ocasiones se venden hasta cinco veces por encima de su precio en Bolivia, y al mismo tiempo abastece actividades para la producción de cocaína. En Bolivia está bajo control la cantidad de combustible que se puede comprar en las franjas fronterizas hasta una distancia de 50 km de la línea.

circulación de guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y de Sendero Luminoso⁸.

De las tres zonas la lacustre es la más transitada y se caracteriza por una continuidad cultural histórica muy alta, similar a la que se observa con Argentina. La gran afluencia de personas que transitan desde y hacia el Perú facilita la debilidad del control migratorio y el funcionamiento de la economía informal, tanto del pequeño comercio como el tráfico ilegal⁹.

La frontera de Perú con el norte de Bolivia constituye un corredor terrestre importante para la cocaína hacia Argentina y Brasil¹⁰. Es usada para las salidas clandestinas del país por parte de perseguidos políticos, guerrilleros de Sendero y de las FARC.

“Al menos tres mil kilos de cocaína producida en la zona peruana del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) es internada mensualmente a Bolivia para luego ser transportada con rumbo a Brasil, trabajo para el que los narcotraficantes en algunos casos reclutan a policías como escoltas de los cargamentos, reveló hoy una investigación periodística publicada en la edición digital del diario La República con el título: “Narcos reclutan a policías para ‘escoltar’ cargamentos de cocaína a Bolivia”¹¹.

La frontera en su conjunto, especialmente la del lago, está sujeta a la presencia de agentes del sistema cartelizado del narcotráfico. A pesar de los esfuerzos de coordinación que realizan los gobiernos de Bolivia y Perú, la actividad prolífica de las bandas y sus auxiliares parecieran contar con seguridad para operar¹².

8 A mediados de octubre de 2014 en una emboscada contra militares erradicadores de coca, cerca de la frontera con Perú, campesinos cocaleros mataron a cuatro uniformados y dejaron 14 heridos. El gobierno señaló que la emboscada fue organizada por narcotraficantes extranjeros, principalmente peruanos, para evitar la destrucción de plantíos.

http://la-razon.com/index.php?url=/seguridad_nacional/Diputado-afirma-emboscada-erradicadores_0_1934806546.html

9 <http://cablenoticias10.blogspot.com/2012/09/narcos-de-peru-ingresan-cada-mes-al.html#.VGpID-fmG9e8>

10 Según la Oficina contra la Droga y el Delito de la ONU desde Colombia, Perú y Bolivia más de 1.000 toneladas de cocaína por año circulan hacia Brasil y Argentina. http://www.la-razon.com/index.php?url=/seguridad_nacional/ONU-violencia-Bolivia-trasiego-Brasil_0_1814218627.html

11 <http://cablenoticias10.blogspot.com/2012/09/narcos-de-peru-ingresan-cada-mes-al.html#.VGpID-fmG9e8>

12 <http://www.paginasiete.bo/seguridad/2016/5/28/bolivia-peru-alistan-operacion-sandwich-contranarcos-97928.html>

Las noticias reflejan una intensa actividad en la que sobre todo impera el contrabando que, en una proporción considerable, procede de Chile. Y no se trata de un simple contrabando “hormiga”, sino de grandes medios de transporte que atraviesan el país de punta a punta con relativa facilidad¹³.

No existe un sistema de ciudades fronterizas como con la frontera argentina. El sistema fronterizo une ciudades como Puno y La Paz. Ambas a unas tres horas de distancia de la línea fronteriza, articulan social y económicamente a una serie de poblados y pequeñas ciudades intermedias a ambos lados de la frontera.

Frontera Bolivia – Brasil

La frontera más extensa (2.655 km) es con el Brasil, la que cuenta con pocos puntos que tengan controles fronterizos, probablemente por la gran distancia de los centros urbanos brasileños. No solo destaca la enorme extensión de las fronteras, sino sobre todo las dificultades geográficas que condicionan la vida de sus pueblos, la falta de vías de comunicación y distancia a los centros poblados grandes de ambos lados.

Destacan entre los puntos fronterizos más importantes ciudades gemelas como Guayamerín/Guajará-Mirim y al sur Puerto Suárez y Puerto Quijarro/Corumbá, dotadas de infraestructura física y administrativa, con larga tradición de vida urbana compartida que podría facilitar espacios de colaboración. Sobresalen construcciones recientes como Puerto Evo al norte¹⁴.

El problema del narcotráfico es muy sensible en toda esta frontera, por ser un importante corredor desde Colombia y Perú hacia Brasil, Argentina y Paraguay. Respondiendo a esos flujos, en incremento los últimos 10 años, Brasil ha desplazado periódicamente contingentes de militares equipados y preparados para interceptar el narcotráfico. Brasil no solo se convirtió en gran destino de

13 <http://larepublica.pe/impres/sociedad/701647-incautan-18-camiones-con-mercancia-de-contrabando-proveniente-de-bolivia>

14 A fines de abril de 2007 la localidad de Montevideo (a 200 kilómetros de Cobija) sufrió un incendio que obligó a sus pobladores, un mes después, a refundar el pueblo con el nombre de Puerto Evo, zona franca, destino de las rutas del contrabando que llegan desde las fronteras chilena y argentina.
<http://comercializacionagricola.blogspot.com/2008/12/puerto-evo-una-plaza-cuestionada-del.html>

consumo de varias formas de la cocaína boliviana, sino también en tránsito de la misma hacia Europa. Los vuelos con drogas cuentan con más de 700 pistas clandestinas en esta zona con destino a Brasil y a Paraguay (Ciudad del Este) (sobre contrabando, ver anexo: Tabla 7).

Mapa 5: Frontera con Brasil



Fuente: http://d-maps.com/carte.php?num_car=4844&lang=es

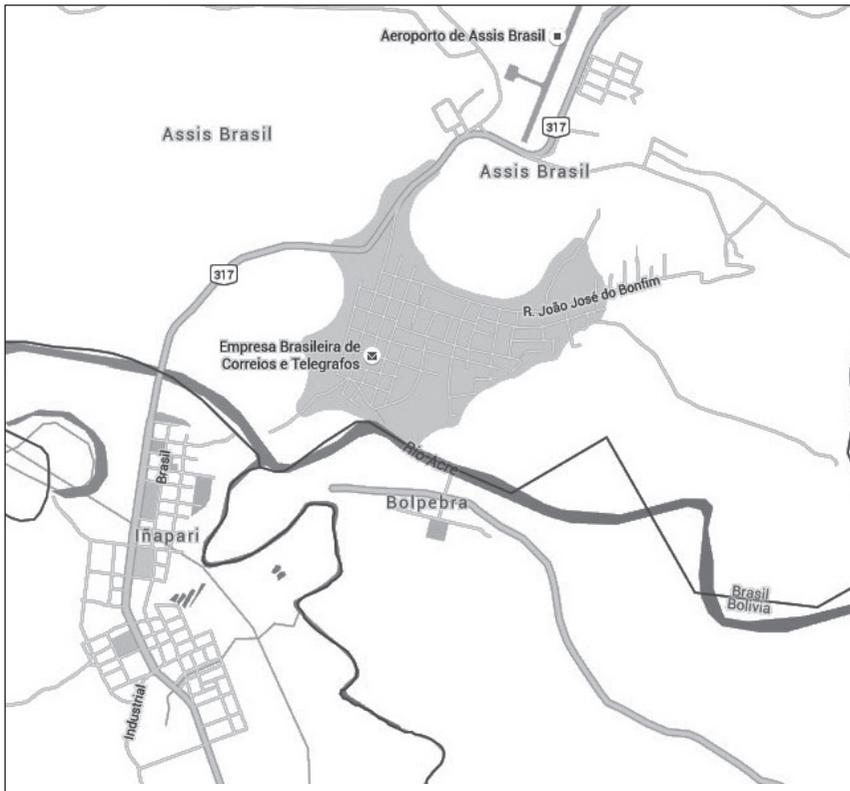
Esta larga frontera transcurre por los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Chuquisaca.

Departamento de Pando

La ciudad de Cobija, con 46.267 habitantes y la de mayor crecimiento relativo de todo el país, es seguida en esa parte de la frontera norte por Porvenir, con 7.948 y un crecimiento también superior al 100% (anexo, Tabla 1). La importancia de este lugar reside en que es centro de comunicaciones con Perú y con Brasil con los cuales ha mantenido tradicionalmente más relaciones que con Bolivia. Aún no hay un camino terrestre adecuado con los principales centros urbanos de Bolivia.

Esta ciudad ha experimentado un rápido crecimiento debido a varios factores importantes como las reformas de descentralización de los años noventa, pero sobre todo debido al dinamismo logrado por el contrabando de mercancías, muchas de estas llegan desde los lejanos puertos de Arica o Iquique recorriendo los más de mil kilómetros que les separan de dichos puertos; se trata del territorio peor conectado con el centro del país. Es un ejemplo extremo del proceso de densificación poblacional provocado por actividades económicas favorecidas por las asimetrías en términos legales, políticos y económicos.

Mapa 6: Plano de las ciudades de Bolpebra (Bolivia), Assis Brasil (Brasil) e Iñapari (Perú)



Fuente: <http://maps.google.com>

Destaca el dinamismo de otros municipios pequeños que igualmente han duplicado su población en los últimos años. Estos nueve municipios, situados en la frontera norte con Brasil, se han beneficiado de las políticas de desarrollo territorial del Estado nacional desde la década de los años noventa. Han pasado de ser poblaciones dispersas ribereñas a centros urbanos con creciente dinamismo comercial, a raíz, principalmente, de ser uno de los pasos o corredores importantes del narcotráfico, de oro y de contrabando en general entre Perú, Bolivia y Brasil. A este último se vincula con centros urbanos de primer nivel como Río Branco. Un punto cercano a Cobija es la pequeña, pero importante, Bolpebra, centro poblado trinacional que reúne a Bolivia, Perú y Brasil. Este punto fronterizo es un ejemplo de la combinación de factores que facilitan las actividades ilícitas y la criminalidad: es una zona inaccesible y a su vez cercana a los espacios de economía ilegal, como la extracción clandestina de oro; es paso natural de contrabando y narcotráfico procedente de Perú, que junto con los de Bolivia se dirigen a las grandes y distantes ciudades brasileñas como Río Branco y Manaus; predominan la debilidad y en casos ausencia de mecanismos del Estado, por un lado, y, por otro, el dominio de caudillos locales y sus formas de control social; es la zona de más rápido crecimiento poblacional de todo el país, debido a migraciones inducidas por el gobierno en los últimos 10 años. Todos estos factores han constituido un ambiente que ha facilitado el crimen organizado. Esta frontera es considerada como uno de los puntos rojos más importantes de las cinco fronteras nacionales, no tanto por sus dimensiones, sino por la baja institucionalización.

Cobija: mercados ilegales e inseguridad

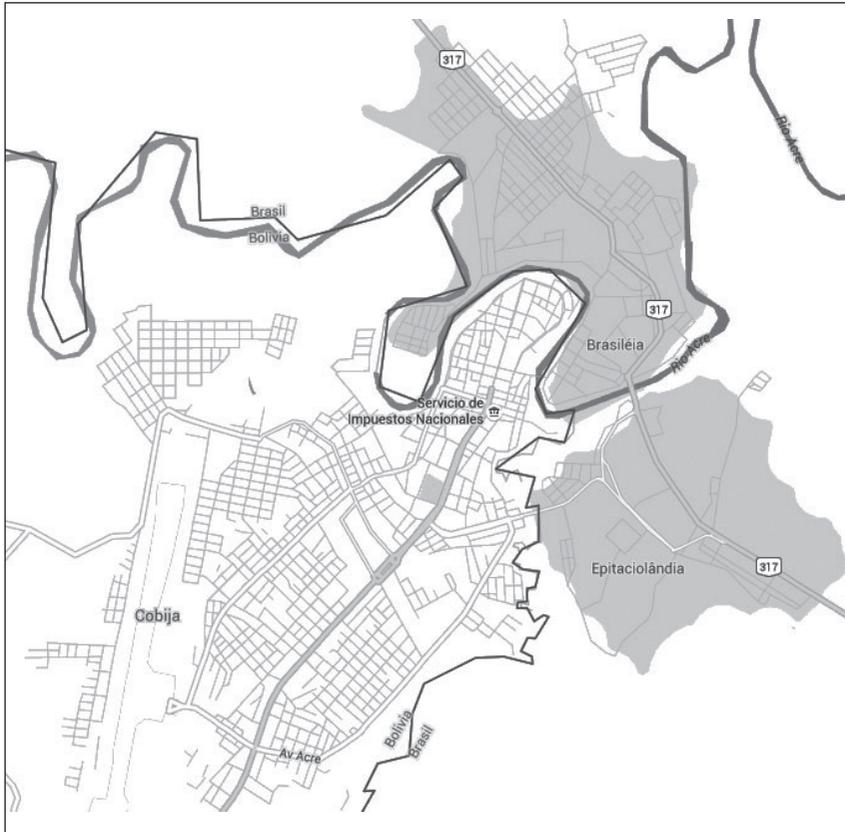
Este rincón fronterizo de Pando en la frontera de Bolivia con Brasil, continuación del tramo que desciende desde la cordillera boliviana y peruana hacia Bolpebra (Bolivia, Perú y Brasil), es un territorio abierto al traslado de mercancías de todo tipo, sin mucho control estatal dada la inaccesibilidad desde ambos lados de los tres países. Pero, una enorme cantidad de pasos fronterizos no registrados entre Perú y Bolivia cumplen un rol importantísimo en el funcionamiento del contrabando, narcotráfico y otras actividades anexas del

crimen organizado. Esta zona que ha desarrollado, por el lado peruano, una buena infraestructura caminera, por su extensión y la ausencia de caminos del lado boliviano y puestos fronterizos a lo largo de ríos como el Madre de Dios y otros, se ha convertido en una de las zonas más fecundas para el contrabando de cocaína y de oro. El lado boliviano, importante zona de colonización del norte de La Paz y Pando, de expansión de coteles, anteriormente tradicionales y ahora no tanto, hoy es la principal zona de búsqueda de oro en los depósitos fluviales.

José Carlos Campero describe como los homicidios y asesinatos se incrementaron en 500% durante el último septenio desde el año 2005; las violaciones y otros delitos contra la integridad de las personas subieron en el 267%; los atracos aumentaron en 287% y el robo de vehículos se disparó en 1.263%. Todo ello sin contar el recrudecimiento del tráfico de cocaína peruana al Brasil atravesando las calles de Cobija, además del contrabando de madera y oro. La capital del departamento de Pando, Cobija, se viene constituyendo en la segunda ciudad más insegura de Bolivia, después de Santa Cruz que encabeza el ranking de inseguridad ciudadana¹⁵ (Campero, 2012).

15 Ver gráfico en <http://todorobos.blogspot.com/2013/07/cobija-se-convierte-en-la-segunda.html>

Mapa 7: Plano de las ciudades de Cobija (Bolivia), Brasiléia y Epitaciolândia (Brasil)



Fuente: <http://maps.google.com>

Este espacio cercano a Cobija cumple un papel importante en el desarrollo de la economía ilegal y en la violencia con la presencia de grupos de las FARC, de Sendero y otras de Brasil en el control del territorio. Territorio considerado fuera del control del Estado boliviano, ha sido escenario de enfrentamientos con muerte de militares, policías y campesinos bolivianos. En sus espacios cercanos están los lugares más preciados para la búsqueda de oro, generalmente sin control estatal y que da cuenta de la mimetización del contrabando proveniente del Perú. En el país existen registradas unas 1.700 cooperativas, 800 de

las cuales explotan oro, a las que se suma un número varias veces superior de “cooperativas” clandestinas o no formales¹⁶.

Departamento de Beni

Por el Oriente boliviano y en el departamento de Beni se encuentran varios centros urbanos de importancia histórica que desarrollan actividades de intercambio, al modo de ciudades espejo entre Brasil y Bolivia, entre las que destaca Guayaramerín relacionada con su par brasileña de Guajará-Mirim (anexo, Tabla 1).

A diferencia de Cobija, la ciudad cuenta con una historia de desarrollo y la de ser centro de exportaciones desde la Colonia y sobre todo finales del siglo XIX y mediados del XIX. Desde centros de esa zona, entre los que se encuentran Riberalta y Cachuela Esperanza junto con Guayaramerín, se ha desarrollado un papel muy importante en la construcción de las sociedades locales de gran importancia durante el desarrollo de la época de la goma, la quina (casarilla) y la castaña, por la que la región se vincula a los flujos que se producían con el viejo continente antes y después de la primera guerra. La goma, la quina, la castaña, la ganadería y la madera conforman las bases económicas de las familias fundadoras de la riqueza de la zona, que construyeron el otro polo de exportaciones bolivianas, que funcionó en total desconexión con el polo de la minería.

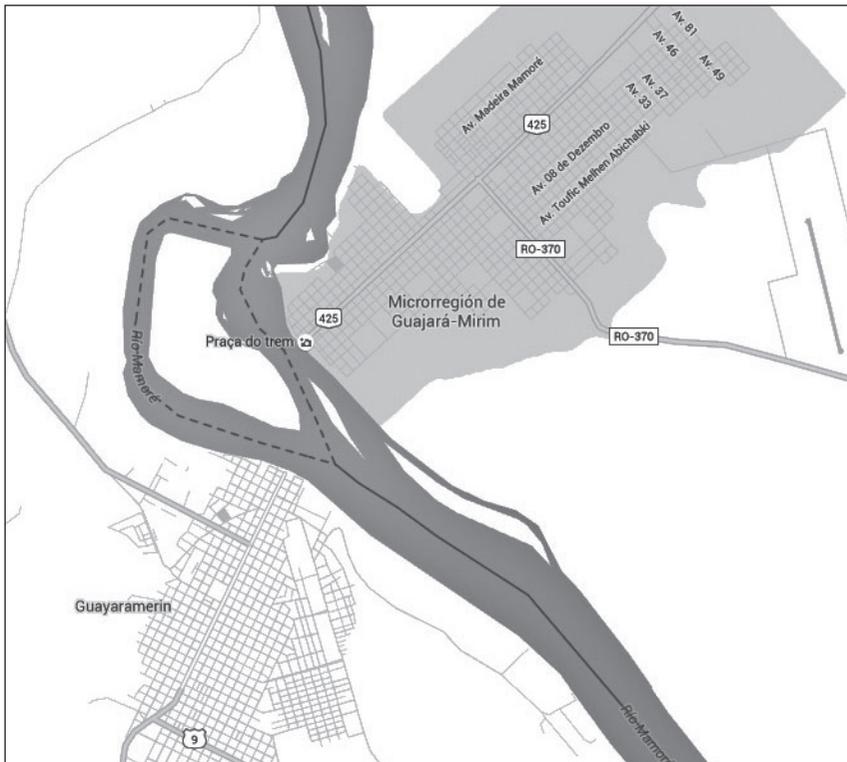
Desde muy temprano la vocación de esta zona amazónica de Bolivia estaba relacionada con el mercado mundial y las familias poderosas tenían sus intereses en lo que entonces era del centro del mundo. Se trataba de una Bolivia no muy visible para la región altiplánica y de los valles. Era la región que se vinculaba por el Atlántico, paralela en su desarrollo con la altiplánica y de los

16 “Comunarios de la localidad de Chimasi de Sud Yungas denunciaron ayer a través de radio Fides que militares armados explotan oro de manera ilegal en el río Solacama desde hace cinco meses. El presidente de la Comisión de Minas y Medio Ambiente de la comunidad Chimasi-Central Tacana, Luis Cuentas Loza, informó a radio Fides que en la zona incluso existe maquinaria pesada, sin autorización, ni licencia ambiental del ministerio del Medio Ambiente, que provoca una gran contaminación en el mencionado río. ‘Decirle a nuestro compañero Evo Morales si es normal que los militares exploten en cooperativas, (...) nos ha dicho que tiene socios militares’, cuestionó”. (Radio Fides, 13/11/2014).

valles que se conectaban con el Pacífico, vía Perú y Chile, junto con el ramal de ferrocarril que entraba por Villazón hacia Buenos Aires. Esta situación se grafica bien contemplando las dos redes de ferrocarriles.

La frontera actual está organizada por este par de ciudades de ambos lados de la frontera con una actividad intensa y muy alejada de las circunstancias que le dieron origen. Hoy la actividad principal del municipio es el comercio, el que es activo debido a los cambios de la moneda de los últimos años. Hace tres años los brasileños compraban en el lado boliviano por menos la mitad de lo que adquirirían en Brasil. En 2016, está ocurriendo lo contrario. Las industrias de transformación son escasas.

Mapa 8: Plano de las ciudades de Guayaramerín (Bolivia) y Guajará-Mirim (Brasil)



Fuente: <http://maps.google.com>

Ambas ciudades se comunican a través del río Mamoré, sobre el que está pendiente una deuda de construcción de parte de Brasil desde 1905. El puente binacional que unirá las dos poblaciones debería construirse a partir de 2012 cuando sostuvieron reuniones autoridades locales de Guayaramerín y empresarios privados de Bolivia que iniciaron un recorrido por la Amazonía boliviana para conocer las potencialidades de la región.

Aunque en apariencia la zona no está calificada como crítica en cuanto a narcotráfico y contrabando, la información señala que el 95% de los bolivianos detenidos en Brasil lo son por narcotráfico. Evidentemente la zona está en el trayecto de las haciendas de la Amazonía donde se encuentra buena parte de los laboratorios de cristalización de clorhidrato.

El aprovechamiento de los recursos naturales es la principal fuente de empleo e ingresos económicos: castaña, goma, madera y palmito nativo; la explotación del oro continúa actualmente como uno de los principales rubros junto con el comercio. Ello da lugar a los actuales patrones modestos de vida de esa ciudad en comparación de otros municipios de la región. Aun así, el municipio es un lugar de paso y origen de migrantes a otras ciudades bolivianas y a países como Brasil, Europa, Japón y Estados Unidos.

Los ensayos de cooperación entre las ciudades de ambos lados serán importantes en los programas de cooperación fronteriza. El equipamiento y la construcción institucional han sido importantes a raíz de las reformas descentralizadoras de la década de los noventa del siglo pasado. A lo largo del río, que sirve de frontera natural, se producen los pasos entre los dos países, los que abundan sin ninguna posibilidad de control aduanero o policial¹⁷. En la ciudad de Guayaramerín, sin embargo, el control del crimen y de la inseguridad encuentra mayor contención debido a que ha venido haciéndolo la propia sociedad local. Por más de un siglo han suplido la ausencia del gobierno central a través de formas locales de control.

17 Ver: <http://www.fmbolivia.net/noticia30976-alcalde-de-guajar-mirim-anuncia-construccin-de-puente-binacional.html>

Departamento de Santa Cruz

En este largo tramo de la frontera existen dos situaciones bien diferentes entre ellas: la primera, San Matías, poblado pequeño y conectado con la distante ciudad de Cáceres en Brasil que actualmente se ha constituido en uno de los ejes de tráfico de cocaína y contrabando de salida de minerales. Se encuentra muy ligado con el precámbrico boliviano donde abundan las piedras semi-preciosas. Es uno de los puntos donde se documentan los últimos años varios ajustes de cuentas con muertes de traficantes y de policías. El otro punto fronterizo más complejo está ubicado en lo que pronto podrá ser el origen del corredor interoceánico, la zona donde se encuentran Puerto Suárez y Puerto Quijarro.

San Matías, a 830 km de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, al extremo este del departamento de Santa Cruz, es un centro muy activo y aunque no es el más importante de esta frontera, es la que destaca por las noticias de inseguridad ciudadana y por ser un lugar de contrabando y tránsito de narcotráfico sin mucho control. Informaciones de la Policía antinarcóticos mencionan su cercanía con los laboratorios de cristalización y la ausencia de infraestructura y la baja presencia de policías; probablemente es el lugar con las más altas tasas de violencia y criminalidad.

La población de San Matías no cuenta con médicos especialistas y el hospital está en malas condiciones. Además, está aislada por falta de caminos que lleguen a Santa Cruz. “Desde hace años estamos pidiendo al Gobierno que pueda construir la carretera San Ignacio-San Matías, pero no nos hace caso”¹⁸.

Los ganaderos y comerciantes tardan entre 12 y 18 horas para viajar a Santa Cruz, mientras que solo necesitan una hora para llegar a Brasil.

18 La situación violenta de San Matías no es de ahora. El director departamental de Seguridad Ciudadana de la Gobernación cruceña, Enrique Brun, reveló que hace aproximadamente 10 años el narcotráfico se instaló en la población. <http://www.paginasiete.bo/seguridad/2016/1/3/matias-pueblo-cruceno-olvidado-estado-82166.html>

Puerto Suárez, Puerto Aguirre y Puerto Quijarro

Estas tres poblaciones fronterizas y sus accesos fluviales destacan como uno de los puntos de paso más importantes a Brasil, vía Corumbá, y conforman uno de los mejores nudos de comunicación hacia el centro de Brasil y hacia Bolivia en el corredor interoceánico.

El municipio de Puerto Suárez es capital de la provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz en el extremo este del país, con una población de 19.829 habitantes, según datos del 2012. Está situada junto la frontera con Brasil en el denominado Pantanal boliviano a orillas de la laguna Cáceres, comunicada al río Paraguay por el canal Tamengo (anexo, Tabla 1).

Buena comunicación con San José de Chiquitos y Santa Cruz de la Sierra de Bolivia y con Corumbá del Brasil: cuenta con carretera, vía férrea y un aeropuerto. A principios del siglo XX fue el principal puerto fluvial de Bolivia; sin embargo, la laguna Cáceres actualmente no es navegable por embarcaciones mayores debido al corte de su afluente fluvial, el canal Tuyuyú. A pocos kilómetros de la ciudad se encuentra la reserva de hierro del Mutún, la más grande del mundo que, al igual que la ciudad, ha generado una gran expectativa de crecimiento en la región del Pantanal boliviano, aspecto apoyado por un movimiento cívico ciudadano con gran capacidad de movilización.

Puerto Quijarro y su zona franca es una importante puerta entre Brasil y Bolivia. Con el Canal Tamengo, importante vía navegable que une la ciudad al río Paraguay, ha sido declarada como Capital Portuaria de Bolivia. Según el censo la población de 2001 era de 12.903 y en 2012 alcanzó a 16.659; es decir que cuenta con una de las tasas más altas de crecimiento demográfico en el departamento de Santa Cruz (5,23%); la mayor parte de su población tiene origen chiquitano, una buena proporción de inmigrantes del Occidente, además de una presencia flotante de brasileños. El resto de la frontera norte está prácticamente abandonada, de estos centros poblados, debido a la distancia y la falta de vías de comunicación al interior de nuestro territorio; sus pobladores estudian en las escuelas del vecino país.

Esta ciudad es noticia cotidiana en temas similares a los de San Matías y Cobija. Ejemplos de la prensa definen algunos de sus trazos¹⁹.

Este tramo de la frontera es de suma importancia para el futuro de las exportaciones desde Bolivia por la vía fluvial. Uruguay ha ofrecido facilidades portuarias, están en proyecto la construcción de dos puertos, es una buena vía de salida de la soya que controla la empresa Gravetal²⁰, igualmente la vía de mineral de hierro del complejo del Mutún. De progresar las negociaciones en marcha se aprovechará el mejoramiento para la constitución del corredor interoceánico que articulara diversas modalidades: río, tren, carretera, uniendo los puestos de Santos y otros del río Paraná con los puestos chilenos y peruanos el Pacífico. Con ello Bolivia reafirma su papel en la región de país de tránsito.

Frontera Bolivia – Paraguay

Bolivia y Paraguay, distanciados tras la guerra del petróleo del Chaco de los años treinta, comparten una frontera de aproximadamente 700 km, con menor dinamismo en comparación con las fronteras entre Bolivia y Perú o entre Bolivia y Argentina; la mayor concentración poblacional opera las oportunidades que generan las asincronías, en especial en temas de comercio, lo que representa ciertamente altos grados de complementariedad para las poblaciones. Esta circunstancia va paralela a los problemas de comunicación terrestre y sobre todo a que las poblaciones más importantes están lejos de las áreas fronterizas. Esta situación ha cambiado favorablemente estos últimos 20 años, ya que ambos países han mejorado mucho la conexión terrestre. Persiste sin embargo la ausencia de poblaciones limítrofes importantes.

El municipio fronterizo más cercano y con cierto peso es Charagua, que dista mucho de la frontera, por lo que no puede considerarse un punto fronterizo propiamente tal, como en los casos de la frontera con Brasil (anexo, Tabla 1).

19 <http://eju.tv/2014/11/quema-de-modulo-policial-defensor-repudia-accionar-de-pobladores-de-quijarro/#sthash.9i4kh8Lz.dpuf>

20 Gravetal Bolivia S.A. es una compañía dedicada a la producción de distintos productos derivados de la soja: aceite crudo, harina y cascarilla pelletizada de soja. Fue constituida en el año 1993 en Santa Cruz de la Sierra. Exporta su producción hacia todos los países del mundo.

Mapa 10: Frontera con Paraguay



Fuente: http://d-maps.com/carte.php?num_car=4484&lang=es

Físicamente comprende los departamentos de Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz, en la región perteneciente al Gran Chaco en Bolivia y los de Alto Paraguay y Boquerón en Paraguay. La frontera internacional se inicia en Esmeralda, límite tripartito entre Argentina, Bolivia y Paraguay, y llega hasta la desembocadura en el río Paraguay, formando el hito tripartito entre Bolivia, Brasil y Paraguay²¹.

El comercio bilateral entre Bolivia y Paraguay, aunque bastante irregular y carente de una estrategia desde ambos países, creció velozmente y continúa este ascenso hasta hoy, gracias sobre todo al aumento del contrabando, el tráfico de marihuana y a la sobrevaluación de la moneda boliviana. Aun así, como se verá más adelante, las importaciones/exportaciones están entre las más bajas de la región.

Aunque han mejorado mucho las vías de interconexión, el ingreso principal del comercio formal se produce por el lado argentino, la frontera de Yacuibá (Bolivia) procedente de Pocitos (Argentina). Desde allí, pasando por Villa-

21 Marco Antonio Romay Hochkofler, en <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2010102406>

montes, se dirigen a Santa Cruz y otras ciudades bolivianas. Aparentemente el destino del comercio en su mayor proporción son las dos grandes ciudades metropolitanas Asunción y Santa Cruz de la Sierra. Existe, sin duda, un potencial aprovechable en las relaciones comerciales entre ambos países que se puede potenciar, incluidas las poblaciones más cercanas de las fronteras que se encuentran en el Gran Chaco de ambos países. Para ello se han suscrito protocolos en el marco del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Los destinos y rutas de esta droga son Argentina y Chile, aunque a veces figura como procedente de Perú²². Los destinos de cocaína hacia Paraguay no están siendo reportados adecuadamente y se supone que los mismos van con destino a la Argentina y a Brasil. Se detectan flujos aéreos con clorhidrato vía Ciudad del Este (ver anexo, Tabla 9).

Frontera Bolivia – Argentina

Ateniéndonos a la amplia referencia encontrada en la prensa escrita, esta es la frontera más antigua, activa e importante del país, tanto por la cantidad de mercancía y flujos de población, como también por ser una de las más tradicionales en formas de organización, infraestructura y equipamiento. Esta frontera fue una ruta tradicional de migrantes a la zafra de la caña del norte y camino para ciudades intermedias, y, sobre todo a Buenos Aires. Entre las actividades de los migrantes se menciona la industria de la construcción y la fabricación de prendas de vestir. Los bolivianos en Argentina están muy organizados en varias de las villas de la gran ciudad capital, pero se los encuentra establecidos en ciudades de todo el país como Mendoza, Rosario, Santa Fe, Córdoba y todo el norte. En zonas bastante alejadas de la frontera como es Cochabamba, incluida la zona de El Chapare, donde se produce la hoja de coca, un porcentaje importante de la población nacida en Cochabamba ha ido alguna vez a la Argentina y una cantidad importante de sus hijos tienen documento de nacimiento de la Argentina (Blanes, 1983: 29-32). En momentos de crisis la migración temporal es un mecanismo de sobrevivencia importante. Estos rápi-

22 https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=1&pla=3&id_articulo=195709

dos trazos pretenden mostrar que es una de las fronteras más consolidadas en muchos aspectos y viene a ser un modelo en muchos aspectos.

Colindan con ella 14 municipios, con 320.075 personas, según el censo de 2012, y se diferencian de los demás municipios fronterizos por su relativa prosperidad; mantienen tasas de crecimiento intercensal rondando el 2,5% promedio anual, que indican un crecimiento normal promedio urbano (anexo, Tabla 1).

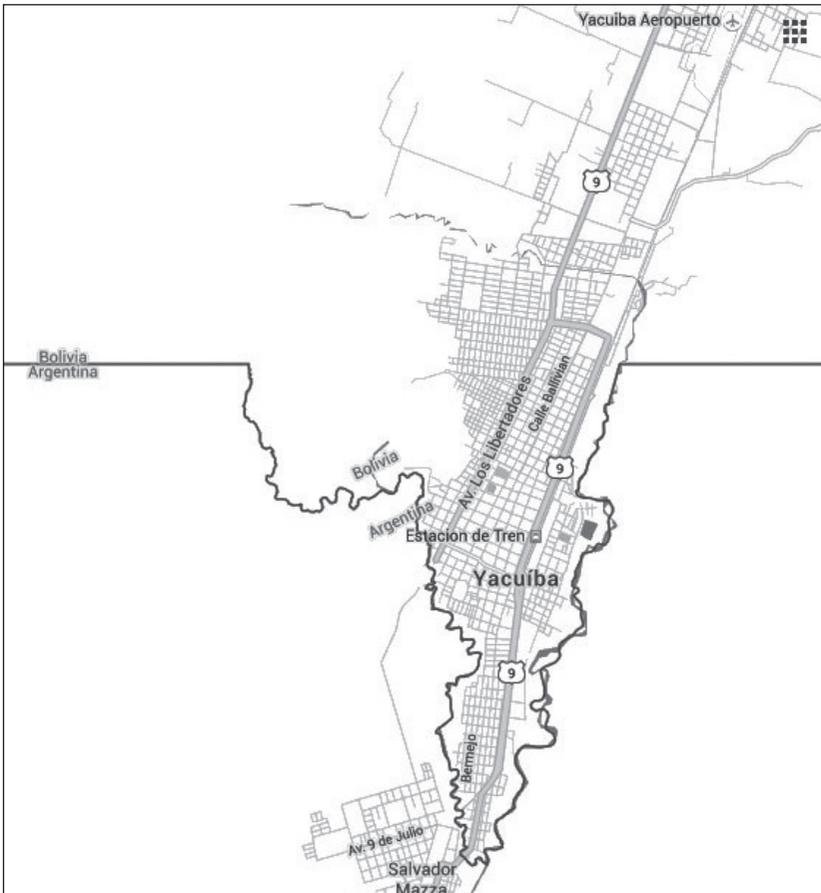
Merecen especial atención tres pares de ciudades fronterizas en los departamentos de Tarija y Potosí, respectivamente, con una población que comparte no solo la economía, sino también su cultura, con enormes posibilidades de integración y cooperación fronteriza. Esta situación hace de los dos departamentos y algunos de los principales municipios casos de estudio sobre las dificultades y las oportunidades para establecer programas de cooperación y modelos de desarrollo descentralizado.

Mapa 11: Ubicación de las poblaciones fronterizas entre Bolivia y Argentina



Fuente: <http://www.salta.gov.ar/prensa/noticias/sesionaran-los-comites-de-integracion-salta-bolivia-en-bermejo-y-salvador-mazza/18998>

Mapa 12: Plano de las ciudades de Yacuiba (Bolivia) y Salvador Mazza (Argentina)



Fuente: <http://maps.google.com>

Esta frontera muestra las muy diferentes formas que tienen las poblaciones fronterizas de establecer negocios de diferente tamaño aprovechando las asincronías entre ambos países. Dada la gran inestabilidad cambiaria de los últimos años, al derrumbarse los precios de los productos en el lado argentino se generó un movimiento por comprar dólares en mercado boliviano, ello fue un gran atractivo para el mercado negro del dólar, el lavado de dinero, la im-

portación y el contrabando “hormiga” de productos hacia Bolivia. Hay más de una treintena de grandes almacenes que comercializan al por mayor productos alimenticios en Salvador Mazza (Argentina)²³.

Por esta frontera se registra gran parte del tráfico de drogas, contrabando y tráfico de personas, aprovechando la enorme ventaja de la complementariedad entre mercados ilegales. Periódicamente se descubren en Buenos Aires y otras ciudades talleres de textiles que emplean mano de obra boliviana semiesclavizada. El contrabando de productos alimenticios y bebidas acompaña al creciente narcotráfico de esta frontera. Esta escena se reproduce a lo largo de la frontera, aunque con diferencias importantes en varios puntos fronterizos desde Potosí hasta Tarija.

Tanto en camiones como por tren, salen hacia Argentina grandes cantidades de hoja de coca de contrabando que han convertido a muchos lugares del norte argentino en productores de pasta base de cocaína, sumándose al ya tradicional paso de cocaína pura con destino a los dos mercados de consumo, Argentina y Brasil. Estos países son también puente hacia África y Europa.

A ambos lados de las zonas fronterizas existe un buen desarrollo de agroindustria y de ganadería que podría servir de base para cooperación fronteriza, que facilite el fortalecimiento de la economía formal.

Esta importante frontera está dividida entre Tarija y Potosí, la última es clave por su importancia ferroviaria. Con la enorme diversidad de actividades se mimetizan las actividades ilegales (anexo, Tabla 6).

Departamento de Tarija

Buenas vías de comunicación por carretera y el ferrocarril han generado en esta frontera los pasos tradicionales más frecuentados y equipados con todos los requisitos administrativos. Asimismo dos ciudades importantes, Yacuiba y Bermejo, son los centros de la economía fronteriza del país. Aunque todos estos municipios están considerados como fronterizos, el paso entre los dos países se concentra principalmente por Yacuiba y Bermejo desde el lado boliviano. Los migrantes bolivianos

23 <http://www.datos-bo.com/Economia-a-Finanzas/Banca/Bajan-los-precios-en-frontera-y-hay-alto-re-celo-por-el-dolar>

y el comercio fronterizo de productos alimenticios y bebidas han construido estos pasos, hoy utilizados por el narcotráfico de esta frontera, incluye cocaína y hoja de coca. Grandes almacenes de uno y otro lado muestran el desarrollo de la infraestructura fronteriza, donde se comercializa al por mayor abasteciendo a una parte muy importante del pequeño comercio formal e informal de las ciudades del país.

La ciudad de Yacuiba cuenta con una población 91.998 habitantes, lo que la convierte en la segunda ciudad más importante del departamento, después de la ciudad de Tarija. Representa el 55,5% de la población total de la provincia. Es el centro más densamente poblado dentro del Gran Chaco, uno de los de más baja densidad del país. En el último periodo intercensal registró el 80,1% del crecimiento demográfico del conjunto de la provincia (o sea, 33.699 de 41.706 habitantes) (anexo, Tabla 1).

La historia de Yacuiba está ligada a la de Pocitos²⁴ y Salvador Mazza, poblaciones argentinas que avanzados los años cuarenta del siglo XX desarrollaban actividades comerciales desde ambos lados de la frontera a través de las quebradas Sauzal y Aguas Blancas que trazan el paso entre las dos repúblicas. Por ahí pasaban los camiones con combustible y con troncos de madera. Estas ciudades se fueron constituyendo como paso transitorio y lugar de almacenaje de mercadería que se trasladaba de la República Argentina a Bolivia, adecuando sus redes de carreteras y el equipamiento.

Yacuiba fue adecuándose a su función de paso a través de etapas como la Guerra del Chaco, la Reforma Agraria y la Revolución Nacional y su participación actual en la exploración de los hidrocarburos, que le aporta regalías de enorme importancia para inversiones en infraestructura y redes camineras que le permitieron mejorar su llegada con mercancías de ida y vuelta a la Argentina²⁵.

24 Tomado el nombre del Pocitos argentino, al otro lado de la frontera, se funda en la parte boliviana el 19 de marzo de 1949 que es el día de San José, con el nombre de San José de Pocitos. Actualmente cuenta con más de 16.000 habitantes. Dependen del movimiento económico que se genera en el puente internacional y proximidades donde se ha instalado un importante sector comercial. Trabajan unos 20 sindicatos de comerciantes minoristas y cuatro de vivanderas, asociadas a la Federación Especial de Trabajadores Gremiales. La Asociación de Bagalleros 27 de mayo agrupa alrededor de 1.000 personas que trabajan trasladando mercadería de Argentina a Bolivia: cooperativas de taxis, un sindicato de transporte de carga, dos sindicatos de carritos de manos y diversas instituciones de servicio.

25 De la industria petrolera le llegan más del 45% de los ingresos fiscales a la provincia: un aproximado anual desde 2011 de unos 300 millones de dólares extra. A este ingreso se agrega el desarrollo de la agricultura y la ganadería.

La formación de grupos de poder con relativa capacidad de decisión respecto al gobierno central, la constitución de los comités cívicos de mediados de los años cincuenta, la Corporación Regional de Desarrollo de Tarija y la descentralización municipal y departamental marcaron etapas importantes en la gestión de los temas fronterizos a finales de los años noventa, cuando se fue consolidando una relación mejor articulada con las políticas nacionales.

En el momento actual las inversiones en infraestructura han acompañado el crecimiento de las exportaciones hacia la Argentina y de las importaciones con déficit comerciales crecientes para Bolivia, debido a la profundización de las condiciones de competitividad en la producción agrícola e industrial. El sector del comercio fronterizo es el que establece las bases de la economía urbana de Yacuiba, lo que implica desarrollo de infraestructuras de circulación, de almacenamiento y administración. Al mismo tiempo la forma predominante de comercio “hormiga”, a hombros de bagalleros y medios de transporte en pequeña escala han generado una economía de base popular de enormes proporciones. A consecuencia de las oscilaciones de la moneda argentina se ha incrementado la internación a Bolivia de una gran cantidad de productos y sobre todo la búsqueda de dólares por parte de argentinos ha desarrollado el mercado cambiario informal en la ciudad²⁶.

Se ha llegado a duplicar su población en los últimos 10 años, lo que implica el desarrollo de servicios acorde al importante movimiento comercial, efecto de su estratégica ubicación fronteriza, encrucijada de corredores viales de importancia continental y que se vislumbra como una futura ciudad de servicios del Mercosur. Mezcla el encanto de ciudad joven y campestre con el pragmatismo de la modernidad con sus restaurantes típicos, lugares de esparcimiento, balnearios, discotecas, excelente hotelería y, en sus alrededores, un paisaje chaqueño increíble en su variedad, la húmeda serranía del Aguargüe, la llanura chaqueña y el deslumbrante sol.

La actividad comercial y el denso sector informal que transporta mercancías en este abigarrado puente fronterizo y los alrededores, encubre en buena

26 A diario, más de 1.000 bagayeros transportan todo tipo de mercancías bajo la denominada forma legal de la tarjeta vecinal fronteriza y que luego son internados ilegalmente a diferentes ciudades del país, ahora brota el contrabando de soya, maíz, harina y papa por dos zonas de Barrio Nuevo”. http://www.la-razon.com/economia/yacuiba-bloqueo-puente-bagayeros_0_2484351621.html

parte un sector importante de la economía ilegal: narcotráfico, contrabando y trata y tráfico de personas²⁷.

Ciudad de Bermejo, con 34.505 personas (censo de 2012) pertenece a la provincia Aniceto Arce de Tarija y es gemela con la ciudad argentina de Aguas Blancas, un poco más lejos de Orán. Fundada el 7 de diciembre de 1952, esta ciudad de frontera se caracteriza por un dinámico crecimiento, aunque con fuerte inestabilidad. En 1920, el gobierno boliviano concedió a la firma estadounidense Richmond Levering Co. una enorme extensión petrolífera para que explote los depósitos de petróleo en los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca. Con el pozo Bermejo, el primero de Bolivia, se inaugura una economía local de gran impacto en Bolivia y con la segunda perforación se doblaron las aspiraciones de la Standard Oil y le siguieron cuatro pozos más. Desde Orán (Argentina) se trasladaron maquinarias y equipos por caminos dificultosos de 53 kilómetros, con carretas tiradas por mulas transportando cientos de toneladas consistentes en calderos, torres de perforación, trépanos y otros implementos metálicos.

El asentamiento de trabajadores petroleros y sus familias y los campamentos en la margen del Río Bermejo, allá por los años 1918 a 1924, formaron la cuna histórica de la ciudad. Un campamento bien montado y organizado, numerosos pozos perforados y familias instaladas en viviendas más o menos adecuadas, fueron seguidas de un buen flujo de migrantes.

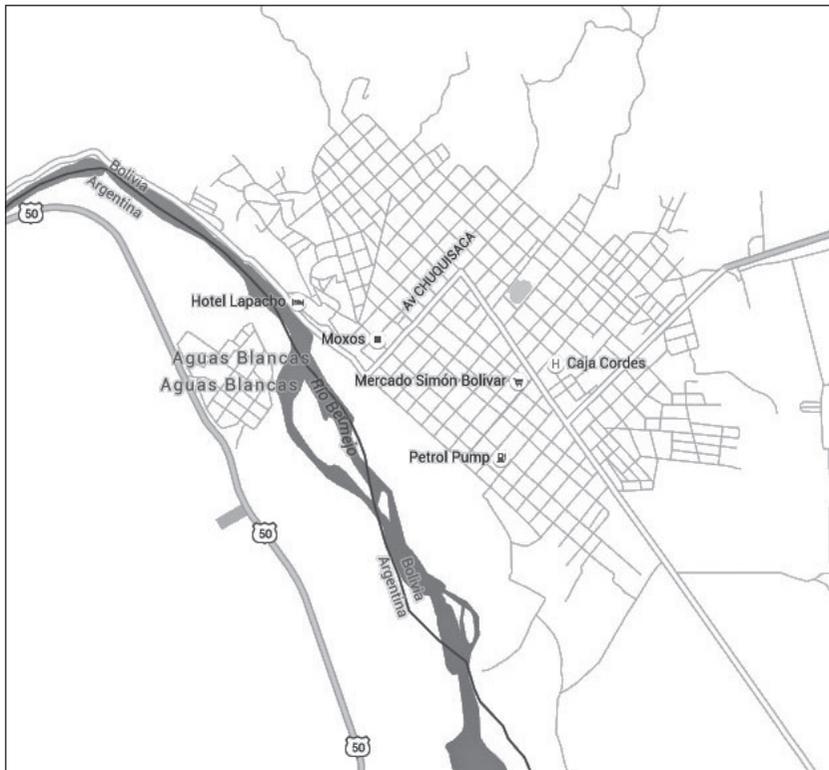
En los últimos años se fueron articulando proyectos de turismo y de la importante industria azucarera con la expansión de los cultivos de caña y el próspero comercio con la Argentina a través del puesto fronterizo de Aguas Blancas y la gran cantidad de pasos clandestinos que se alcanzan cruzando el río Bermejo. Todo ello está haciendo de esta ciudad un punto elegido recientemente por narcotraficantes, contrabandistas y el siempre presente ejército de bagalleros, así como la burocracia que facilita el negocio legal e ilegal.

Su nombre original es Pozo del Bermejo. Es una zona rica en hidrocarburos (petróleo); cuenta con cuatro bases económicas importantes: la industria de hidrocarburos, el sistema de comercio, la industria azucarera y la producción agrícola y ganadera. La producción agrícola de aproximadamente 600.000 toneladas de caña, garantiza la producción de más de 1.500.000 qq de azúcar y

27 <http://www.lostiempos.com/oh/actualidad/20160424/bolivia-argentina-narcohistorias-frontera>

ocho millones de litros de alcohol, que son comercializados en el interior del país y exportados al mercado mundial. Esta actividad genera más de ocho mil empleos directos y miles de fuentes de trabajo indirecto. Siendo la caña de azúcar su producto principal, está vinculada con la industria del azúcar que tiene un peso relativo significativo dentro la economía de este municipio; una parte menor del terreno se dedica a las frutas (cítricos, papaya y plátano) en las ciudades de Bermejo y de Tarija. Predomina el comercio de prendas de vestir, abarrotes, utensilios para el hogar y otros provenientes principalmente de Argentina. Bermejo, destino turístico, frontera con la República Argentina, se encuentra a 208 km de la ciudad de Tarija.

Mapa 13: Plano de las ciudades de Bermejo (Bolivia) y Aguas Blancas (Argentina)



Fuente: <http://maps.google.com>

Departamento de Potosí

Un clásico ferrocarril, así como una importante conexión con red nacional de carreteras, une el occidente del Altiplano y valles de Bolivia con las ciudades del norte argentino y la ciudad de Buenos Aires. Desde su fundación, Villazón es un punto ferroviario importante, considerada como la primera estación hacia Bolivia o la última saliendo de ella, que empalma con los ferrocarriles que trasladarán minerales y mercancías hasta y desde el lejano Buenos Aires.

Mapa 14: Plano de las ciudades de Villazón (Bolivia) y La Quiaca (Argentina)



Fuente: <http://maps.google.com>

Villazón es una ciudad del sur en el departamento de Potosí, provincia Modesto Omiste, que se comunica en una sola cultura y actividad económica con la ciudad de La Quiaca en Argentina. Con sus 44.906 habitantes (Censo de Población y Vivienda 2012), es la más grande ciudad del sur. Es una ciudad cosmopolita, habitada por gente de todo lugar, boliviana y extranjera sin distinción de razas e ideologías.

Desde los ocho municipios potosinos considerados fronterizos, confluye en Villazón un importante flujo de personas y de mercancías. Aunque es la segunda ciudad de este conjunto fronterizo, Villazón conforma una unidad articulada con la ciudad de La Quiaca, Argentina (anexo, Tabla 1).

Con este ingreso y egreso de mercancías y personas, Argentina recibe un doble flujo de Bolivia: por el sur el que llega de la red Oriental hasta la frontera de Tarija y por el lado norte, por Villazón, la red del Altiplano; así se articulan hacia el lejano Atlántico las dos redes bolivianas.

A 347 km de la ciudad de Potosí y a una altura de 3.400 msnm, fue fundada el 20 de mayo de 1910 durante el gobierno de Eliodoro Villazón, del cual obtuvo su nombre. Su población pasó de 36.266 en el 2001 a 44.906 en el 2012, lo que muestra un crecimiento moderado de ciudad secundaria²⁸.

Ciudad conocida también como la capital folclórica del sud del país, se la conocía antiguamente como La Quiaca boliviana, ciudad comercial dotada de infraestructuras construidas por la municipalidad y por la gente, con galerías comerciales que ofrecen artefactos eléctricos y ropas²⁹. En el intenso movimiento comercial entre las dos ciudades se infiltra el aliciente del contrabando, por el que toneladas de mercancías trasladadas por un enorme ejército de cargadores y de vendedores cruza a diario, entre una y otra dirección, mediante un comercio “hormiga” de productos alimentarios, electrónicos y bebidas, parcialmente controlado por las aduanas.

28 En el departamento de Potosí los centros urbanos secundarios conforman un conjunto importante y rompen así las primacías urbanas de los otros departamentos en los que la ciudad capital reúne más del 50% del total departamental.

29 Desde 1936 se trazaron sus primeras calles bien conformadas donde se levantan las edificaciones y se dotan de nombres de lugares como Tupiza. Se distribuyen en ellas los centros comerciales, las plazas, la Casa de la Cultura. El mercado y la primera terminal de transporte del país se construye en la década de los setenta, facilitando la actividad comercial o de servicios modernos exigida por el aumento de pasajeros y el auge del contrabando, que beneficia como importante actividad a la población propia y la flotante proveniente de Argentina y de Bolivia. Hoy es uno de los más importantes puntos de importación y exportación por la Argentina.

Este escenario confirma que la característica principal del tráfico en esta frontera, que proviene desde la misma frontera paraguaya y a lo largo de toda la frontera tarijeña, está a cargo de portadores en pequeñas cantidades.

Como resultado de ello, gran cantidad de hombres y mujeres, que suelen trabajar juntos, caen en manos de la Policía y llenan las cárceles, y se incautan cantidades de mercadería casi a diario en los buses.

Se han instalado puestos móviles de Policía antinarcóticos que actúan en diferentes lugares de la zona, sobre todo por la recurrente violencia que afecta a policías antinarcóticos y agentes de la aduana, y que se manifiesta en ajustes de cuentas entre comerciantes y portadores. Varios años ya que funciona un puesto fijo de control en la misma frontera. Se detectan colombianos y peruanos acusados por los transeúntes en Villazón, por su actividad de extorsión en asuntos de contrabando y en atracos a librecambistas. Se denuncia que esta ruta está siendo utilizada también para el traslado de droga sintética.

Frontera Bolivia – Chile

Con Chile, los 850 km de frontera constituyen un área poco poblada dado el carácter desértico del territorio, pero por ella ingresa la mayor parte de las importaciones. Los puertos y almacenes de las zonas francas del norte chileno de Iquique y Arica reciben las importaciones hacia Bolivia, procedentes del mundo, pero sobre todo de Asia y del norte vía el Pacífico y en menor proporción del propio Chile. Comparado con Brasil y Argentina el tránsito de personas por esta frontera es menor, pero es la frontera más importante en flujo de mercancías, no solo en cantidad, sino sobre todo en valor. Es la conexión de comercio con Asia por excelencia, en tanto que en las otras cuatro fronteras predomina el de productos de los países vecinos.

Esta frontera se comunica con el resto del país a través de la más moderna red de carreteras. Está en rehabilitación el flujo de ferrocarriles con Arica por Charaña y se ha ampliado una conexión entre la más importante mina de plomo, plata y zinc, San Cristóbal, con la red ferroviaria del sur. Adicionalmente una gran vía caminera abastece de combustible a dicha mina por el departamento de Potosí. Aunque existen tres pasos fronterizos importantes (Pisiga

por Oruro y Tambo Quemado y Charaña por La Paz), que cuentan con los mecanismos habituales de control de mercaderías y migración, los últimos 30 años se han descubierto más de 100, por los que opera el contrabando y el narcotráfico por la ausencia de control estatal de ambos países (anexo, Tabla 8)³⁰.

Desde el lado de Chile, las zonas francas, especialmente la Zofri de Iquique, facilitan el tránsito de mercaderías hacia Bolivia a todas las ciudades y las zonas fronterizas de varios de los países. Entre las importaciones se diferencian aquellas provenientes de Chile y aquellas otras procedentes de ultramar, más importantes. Entre estas últimas destacan las miles de toneladas de ropa usada que aproximadamente 30 grandes importadores mayoristas distribuyen a través de miles de vendedores ubicados en todas las ciudades del país, a precios altamente competitivos respecto de las confecciones nacionales.

Mapa 15: Frontera con Chile



Fuente: http://d-maps.com/carte.php?num_car=1562&lang=es

30 Según fuentes de Carabineros de Chile, los dos países comparten entre 106 y 114 pasos fronterizos clandestinos que son usados por contrabandistas y narcotraficantes. En Chile facilitan el traslado de vehículos “chutos” (indocumentados) a Bolivia (<http://eju.tv/2014/07/identifican-ms-de-100-vas-ilegales-en-fronteras-de-bolivia-chile/>) En Bolivia ya no se permite su nacionalización, pero sigue el ingreso. Ley General de Aduanas (Ley 1990) de 1999, la Ley 3467 y su reglamentación del 2006, la Ley 133 del 2011.

Todo tipo de autos, que llegan en megabuques generalmente desde Asia y que atracan en los puertos chilenos, son comercializados en Bolivia, Perú, Argentina o Paraguay. En total se estima en Bolivia un porcentaje superior al 30% de autos internados de forma ilegal; un 50% de esos, aproximadamente, ha logrado cumplir con los requisitos de ley poco tiempo después (anexo, Tabla 11).

Desde esta frontera, autos robados o usados, línea blanca y productos electrónicos, entre lo más importante, se dirigen a las zonas francas de otros lugares del país incluido el lejano Pando, distante más de 1.300 km, por donde se internan a Brasil. Cuando se trata de autos usados, ahora restringidos o robados, suelen atravesar las extensas llanuras del delta del río Lauca que se extienden desde la frontera chilena, cercanías de Pisiga, hacia la ciudad de Oruro.

La red de rutas nacionales ha crecido en términos cuantitativos y también ha mejorado en sus condiciones de flexibilidad que requieren las rutas cambiantes de los mercados ilegales como el narcotráfico, el contrabando de importación y la exportación ilegal de oro.

En las zonas francas del lado chileno, en especial la Zofri de Iquique, existe suspensión de tributos, facilitan el tránsito de mercaderías hacia Bolivia y desde allí a otros países. Se permite importar todo tipo de autos, que llegan generalmente desde Asia en megabuques que atracan en los puertos marítimos para distribuirlos a Bolivia, Perú, Argentina o Paraguay.

Con respecto al papel que juega la gran zona franca de los puertos de Iquique y Arica en el norte chileno, la única precaución de la Policía chilena se refiere a los autos robados, que, al igual que por las fronteras de Brasil, Paraguay y Argentina, llegan en cantidad apreciable y se mimetizan con el resto de los demás autos indocumentados. Desde 2012 las leyes bolivianas prohíben la internación de autos “chutos” y ropa usada, pero se han constituido asociaciones corporativas con alto poder de presión social y política para “volver legal” lo ilegal. Se elude con relativa facilidad el control de la aduana, la que suele decomisar productos a cientos de kilómetros de la frontera chilena.

Esta frontera ofrece uno de los ejemplos más esclarecedores en los que se articulan estrechamente el narcotráfico y el contrabando, ambos penetran por las más diversas fisuras la economía legal.

Los hechos de violencia fronteriza más frecuentes son los linchamientos a informantes de las actividades de contrabando y los problemas de volteo de

contrabando y narcotráfico, incluidos con frecuencia policías que cometen volteos de droga o decomisan autos. Participan en estos menesteres delincuenciales poblaciones indígenas de la zona. Pero de ninguna manera la violencia fronteriza alcanza los niveles de las fronteras con Argentina y Brasil.

Las ciudades de la frontera chilena no guardan ninguna similitud a las de los otros países, ya que se trata de pares de ciudades, estrechamente ligadas entre sí, pero a gran distancia. La ciudad de Iquique opera normalmente con la ciudad de Oruro y la de Arica con la ciudad de La Paz, considerándose distancias superiores a los 500 km. En el trayecto intermedio no existen centros importantes que jueguen un rol en los flujos, fuera de aquel de pequeños servicios al transporte. Entre dichas ciudades escasamente se encuentran alojamientos ni actividad comercial en las dos vías camineras más modernas del país. Sin embargo sí se detecta una intensa actividad de contrabando y narcotráfico, que, aunque es en formato pequeño, no tiene nada que ver con los transportistas bagalleros de la frontera de la Argentina. Gente especializada suele atravesar con alta eficiencia las pampas del delta del Lauca, generalmente de noche, llevando sobre todo vehículos usados. Se usan con frecuencia los servicios de información y apoyo de las poblaciones rurales.

Sin embargo, también se utilizan los grandes camiones que transportan mercaderías de contrabando bajo formas de subdeclaración ante la aduana. Esta reporta con frecuencia la incautación de camiones con contrabando.

Departamentos de Oruro y de La Paz

Seis pasos importantes destacan en esta frontera, los cuales no se asientan en ciudades, sino apenas en lugares de administración aduanera y policial. Los más importantes son Portezuelo del Cajón, Portezuelo de Chaxas, Chungará-Tambo Quemado, Colchane-Pisiga, Salar de Ollagüe y Visviri (La Paz).

Chungará-Tambo Quemado se encuentra en el eje que va de La Paz al puerto de Arica en el norte de la República de Chile, en la ruta interoceánica Brasil-Bolivia-Chile. Pasando el nevado Sajama del lado de Bolivia, llega a la frontera bordeando la laguna Chungará y alcanza una altura de 4.680 msnm. Es el segundo punto de frontera con aduana más importante de la frontera con Chile, de habilitación permanente y apta para todo tipo de vehículos.

Colchane-Pisiga es el principal paso, en términos de carga y valor de las mercancías. Vincula la ciudad de Oruro con el puerto y Zona Franca de Iquique (Zofri): del lado boliviano el poblado de Pisiga y por el lado de Chile Colchane, a una altitud aproximada de 3.700 msnm. La atención aduanera para trámites es similar a la de Tambo Quemado.

La zona por la parte boliviana es accesible, pasado el salar de Coipasa a las llanuras del municipio de Chipaya, habitado por la población Uru Chipaya. Los caminos son de tierra, identificables por los más expertos, y van paralelos a la carretera internacional por donde circulan los grandes transportes que pasaron por la aduana. Este camino es buscado por muchos contrabandistas hasta lograr mimetizarse en las caravanas de autos de la carretera principal. Los “campañas” que alertan sobre la presencia de la Policía y los guías especializados orientan a los contrabandistas y otros agentes de una economía subterránea importante³¹.

Existen otros pasos de menor importancia: Portezuelo del Cajón, Portezuelo de Chaxas Salar de Ollagüe; Visviri – Charaña.

31 <http://eju.tv/2015/11/aduana-recurre-a-sobrevuelos-para-controlar-rutas-del-contrabando/>

3. Las rutas multimodales: aéreas, terrestres y acuáticas

Los últimos años, la preocupación central de Brasil, Argentina y Paraguay sobre el narcotráfico y el tráfico de armas, está concentrándose en el problema de las rutas aéreas, movedizas e impredecibles, por donde trasladan enormes cantidades de cocaína, de armas y de oro entre países, evadiendo los dificultosos y estrechos caminos terrestres, que no terminan de adecuarse a las condiciones del narcotráfico necesariamente esquivo. Las fronteras terrestres han completado una larga historia de adecuaciones sobre la base de las funciones tradicionales de flujo de mercancías de corto y mediano alcance, pero en razón de los volúmenes y de las exigencias de la confrontación entre carteles se han producido cambios en adecuación a las nuevas condiciones del mercado global de la droga, creciendo mucho el tráfico aéreo.

Avionetas pequeñas y modernas, de gran versatilidad, pueden aterrizar en cualquier camino o en pistas clandestinas temporales que no requieren de gran infraestructura. Se han realizado denuncias oficiales sobre el robo de avionetas en EEUU y que operan entre Bolivia y Perú, trasladan droga desde este hacia Brasil y Paraguay utilizando las más de 70 pistas clandestinas del amazónico departamento del Beni para repostar. Testimonio de ello son los frecuentes accidentes y capturas de avionetas con cargamentos, que oscilan en torno a los 350 kilogramos de cocaína³².

Finalmente se ha descubierto la utilización de la ruta aérea para la exportación de oro peruano desde Bolivia con el aeropuerto Jorge Chávez de Lima, en volúmenes cercanos a las 35 toneladas por año. Hasta hace poco se realizaba directamente desde Bolivia en la forma de amalgamas y residuos industriales a los EEUU. Ahora se está haciendo en forma de lingotes de oro metálico, recorriendo clandestinamente la ruta Perú - Bolivia - EEUU pasando por aeropuertos de Perú. Así Bolivia contribuye a la evasión de impuestos en el Perú. Otros vuelos hacen escala en las ciudades de Guayaramerín y Riberalta por el noroeste, y la zona del Pantanal (Puerto Suárez y Puerto Quijarro) y otros puntos menores.

32 Se estima que unas 700 pistas clandestinas que están diseminadas en diferentes puntos de la frontera. http://www.enlacesbolivia.com/sp/noticias_proc.asp?Seleccion=3732

Bolivia no es un país con una red de caminos terrestres totalmente estructurada, lo que se suple con un sistema de transporte aéreo que traslada productos y personas desde y hacia las haciendas ganaderas de la Amazonía. Hoy se está utilizando este sistema para el traslado de ilícitos (oro, pasta de cocaína y clorhidrato) y sirve de base de tránsito hacia otros países vecinos por las características de los medios, avionetas pequeñas. Las cifras oscilan entre 700 y 2.000 pistas clandestinas, que se no pueden comprobar ni desmentir. Se parte de que cada hacienda ganadera tiene su propia pista. Hay otras más que no están en haciendas.

No ha habido grandes cambios en las cinco fronteras terrestres en los últimos 30 años, salvo la intensidad de los flujos. Desde inicios del siglo el incremento de la importancia de los mercados ilegales y de largo alcance, tanto en migraciones como mercancías, así como la capacidad articuladora de estos flujos sobre la sociedad y la economía del país, han llevado a que se articulen todos los medios de transporte en el campo del narcotráfico. Los circuitos históricos y sus rutas respectivas eran Bolivia - Argentina y Bolivia - San Pablo, Bolivia - Perú y Bolivia - Chile. Estos siguen operando y han cobrado más importancia en volumen, pero no siempre se trata de rutas directas. Como se ha mencionado Paraguay-Bolivia-Argentina o Paraguay-Bolivia y de aquí a Chile y a Perú.

Pero en los últimos 20 años se han diversificado las rutas y los pasos. Los tradicionales se han intensificado y se les agrega una gran cantidad de pasos clandestinos para cada una de las rutas. ¿Qué ha cambiado? Los flujos son más largos, más globales, fenómeno impulsado por los mercados ilegales. Se han combinado los pasos formales con los clandestinos, el transporte personal y con pequeños medios con el transporte de alto tonelaje, el transporte terrestre con el aéreo. Estas múltiples combinaciones hacen a la flexibilidad y a la eficiencia, permitiendo los cambios que se requieren en cada momento. Un ejemplo de ello se expresa en el caso de Perú con el traslado de oro o de pasta base hacia Bolivia. Cuando se endurecieron las acciones de bombardeo de las pistas de aterrizaje en la Amazonía, comenzaron a operar los cargadores que atraviesan bosques y sierras, buscando caminos permanentemente.

Las fronteras terrestres han completado una larga historia de adecuaciones sobre la base de las funciones tradicionales: flujo de mercancías de corto y me-

diano alcance. Contribuyeron a ello los caminos trazados por los tradicionales flujos de gente que las utilizó por décadas, la densidad generada en cada una de ellas sobre la base del desarrollo de una informalidad abigarrada por la que todos viven de todos hasta convertirse en un bien mayor, la frontera nos da de vivir. Es que las fronteras físicas entre países son una construcción social, económica y política que consolida una realidad, que en Bolivia lo envuelve todo, la informalidad. Un elemento fundamental de esta informalidad es la legitimación y desarrollo extensivo del delito de la corrupción generalizada y de niveles sin precedentes de extorsión.

A pesar de lo avanzado en la adecuación de las fronteras para el funcionamiento de la economía informal, ya no alcanzan estas para el volumen y la adaptación a las nuevas condiciones del mercado global de la droga. Queda como anécdota los submarinos en el lago Titicaca y predomina la realidad del descubrimiento de cientos y cientos de pistas clandestinas que operan desde ambos lados de las fronteras físicas. Las naves pequeñas, de fantástica versatilidad, pueden aterrizar en cualquier camino o en pistas que no requieren de gran infraestructura. Las rutas aéreas deberán ser estudiadas como expresiones de la expansión y flexibilidad del tráfico, salvando las limitantes y rugosidades de las fronteras terrestres, pero al mismo tiempo profundizando sin precedentes los alcances de la informalidad en la vida cotidiana.

Autoridades del gobierno boliviano insisten de manera reiterada sobre la presencia de un nutrido tráfico vía Bolivia, casi un 50% de la droga que se incauta es peruana. Afirman que en 2012 fueron unas 36 toneladas de pasta y clorhidrato. No existen datos oficiales de cuánta cocaína produce Bolivia, aunque la ONU consideró el año pasado que ronda las 115 toneladas anuales y que es el tercer productor mundial de cocaína, después de Perú y Colombia. La cocaína boliviana y la peruana tienen como principal mercado de destino Brasil y Europa, según la entidad internacional³³.

33 <http://www.enlacesbolivia.com>

Resumiendo

El sistema fronterizo, refiriéndonos a las líneas binacionales, es muy complejo, sobre todo si tiene que ser gobernado a partir de políticas nacionales. Cada país representa para Bolivia un nexo muy diferente con la política interna. Los accesos físicos son muy diferenciados, desde los clásicos con Argentina, Chile y Perú, hasta los más despoblados y lejanos de los centros urbanos, en los casos de Brasil y Paraguay. El tipo de mercados que caracterizan a cada frontera son similares, pero las dimensiones son muy distintas. En cada caso se combina el comercio legal y el ilegal, así la concentración de violencia en cada uno de ellos, entre otros aspectos, implica una política diferenciada. Concluyendo, un sistema tan complejo y una carencia de políticas locales para aproximarse a la problemática fronteriza, es un terreno fértil para la informalidad, la débil presencia del Estado y la porosidad de la economía ilegal.

Los mercados ilegales, bajo esta nueva dinámica, son una realidad compleja, donde hay una pluralidad de productos, de actores y de países que actúan relacionados entre sí a lo largo de la historia (Carrión, 2015b:35).

Segunda parte

Los mercados ilegales

Capítulo cuarto

Los mercados ilegales

1. Ilegalidad e informalidad

Sobre los conceptos

“No se puede dejar de mencionar que la apertura económica permitió dinamizar la economía mundial y desarrollar, de manera paralela pero articulada, la economía legal con la ilegal. La lógica ‘offshore’ (extraterritorialidad) adquiere un peso creciente con la generalización y fortalecimiento de los beneficios y servicios prestados por los paraísos fiscales, lugar en el que los mercados legales y los ilegales se encuentran; así como del significado que adquieren los precios de transferencia que produjeron una pérdida tributaria de 361 mil millones de dólares para los Estados nacionales” (Carrión, 2015:15).

Tal como se entrevió en los capítulos precedentes, los mercados ilegales, una dimensión de la economía informal en Bolivia, son uno de los factores articuladores del subsistema fronterizo. Su importancia reside en su estrecha conexión con redes delincuenciales transnacionales y los flujos de comercio ilegal en el mundo, así como también su relación con la economía formal legal y las masivas economías del llamado sector informal urbano. En las últimas décadas, este sector adquirió un peso relevante en la estructura de la economía, dada su influencia transversal a diversos sectores económicos. Aunque pudiera

parecer inadecuado incluiremos todas estas situaciones diferentes en tanto que tienen en común una misma relación sistemática con el principio del lucro. “La economía informal no es entonces una condición individual sino un proceso de actividad generadora de ingresos caracterizada por un hecho principal: no está regulado por las instituciones de la sociedad en un medio social y legal en el que se reglamentan actividades similares”. La ausencia de reglamentación institucional en la economía informal puede referirse a diferentes elementos del proceso laboral: el estatus del trabajador o la forma de administración de las empresas, por ejemplo el fraude. En otros casos “algunas actividades económicas pueden denominarse informales por su naturaleza misma, porque están definidas como delictivas por las instituciones o la sociedad. No obstante, los sociólogos saben que las categorías normal/anormal, legal/delictivo son patrones sociales sujetos a cambios. Cuando se exige su cumplimiento, esas categorías suelen representar fuentes de oportunidad económica fuera del palio de la reglamentación institucional. ... Las que se denominan delictivas se especializan en la producción de bienes y servicios definidos socialmente como ilícitos. Por otra parte la distinción básica entre actividades formales lícitas e ilícitas no hace hincapié en el producto final sino en la forma como se produce y se intercambia” (Castells en Blanes 1990:23-24). Nosotros incluimos dentro del concepto de ilegal el de criminal, no solo por la forma en que se produce, sino también por el producto final que es dañino para los ciudadanos. Es el caso del narcotráfico, el sicariato, la extorsión legal y las múltiples formas de violencia.

Finalmente, la utilidad de incluir todo este conjunto de actividades diferentes es que cuentan con algunos puntos en común, relacionados con la sociedad y los marcos normativos, con la vigencia de leyes o con los impulsos de individuos o grupos que obtienen lucro de la violación de los derechos y con el delito.

El papel gravitante de la economía informal en el sistema fronterizo toma fuerza, inicialmente a partir de los años ochenta (en el contexto del ajuste estructural y la apertura al comercio exterior), cuando se produce una irrupción vigorosa del sector informal, especialmente urbano, bajo el impulso de un creciente comercio en las zonas fronterizas con los países vecinos; un comercio precario, informal y de pequeña escala, básicamente de contrabando, como lo reflejan en su estudio Napoleón Pacheco y José Luis Evia (Pacheco/Evia,

2010). Desde entonces, y de forma progresiva, la economía informal se ha ido entrelazando con el comercio legal e ilegal en las fronteras, por donde transitan las más variadas mercancías (ropa, alimentos, electrodomésticos, vehículos, repuestos, maquinaria, material de construcción y otros muchos bienes) de manera que las líneas de demarcación entre comercio informal y contrabando se han hecho tenues, relativas y volátiles. Pasar de lo informal al contrabando y viceversa, es un fenómeno habitual en Bolivia. El contrabando gravita sobre toda la economía popular, mayormente informal, y sus ramificaciones se extienden al resto de los sectores económicos, incluyendo las actividades formales privadas y públicas.

A su vez, la expansión del contrabando viene de la mano del narcotráfico y toda su cadena productiva (cultivos de coca, producción, comercio y exportación de cocaína), es decir, las actividades que configuran el complejo coca-cocaína y que incluyen la importación de precursores. Por otra parte, son múltiples los indicios de que el narcotráfico inyecta capital al contrabando, al tiempo que este vehiculiza el blanqueo de dinero.

En 2012, las exportaciones ilegales se estimaban por encima de los USD 1.806 millones (6,7% del PIB de ese año); la mayor parte correspondía al narcotráfico, en tanto que el contrabando movilizaba recursos por un valor aproximado de USD 1.889 millones, lo cual sugiere que el contrabando se financia en apreciable medida con las divisas provenientes del tráfico de drogas, siendo por tanto el canal principal para el lavado de dinero.

Cuando hablamos de mercados ilegales, se incluye este conjunto de interrelaciones bajo el manto de informal, ilegal y criminal, que ha mostrado una alta capacidad de estructurar muchos aspectos de la economía y la sociedad. Pero sobre todo que condicionan las formas como Bolivia se inserta en el sistema fronterizo global de América Latina y el mundo.

Así pues, en Bolivia se ha estructurado un denso sistema de interacciones desde el sector informal con el contrabando y el narcotráfico, con una incidencia creciente sobre diversos espacios de la vida nacional. La informalidad se nutre de los negocios que pueden ser abiertamente delictivos y estos, a su vez, pueden subsumirse en el comportamiento informal de la economía, en especial los sectores del comercio interno y externo. Es por ello que resulta tan difícil establecer linderos claros de separación entre la economía informal y

los negocios ilegales y subterráneos, que además operan al interior de aquella. Cuanto más difícil sea la separación, mayor la eficiencia general para lavar el dinero y mayor impacto redistributivo en sus niveles de influencia. Hay sectores de la economía que están en este límite: los bonos bancarios públicos, la economía inmobiliaria, el comercio, especialmente el contrabando. Un sector del mercado que facilita esta porosidad es el enorme ejército informal de trabajadores, como los vendedores ambulantes, prestadores de servicios, transportadores en los puestos fronterizos, proveedores de insumos, etc.

Se sabe, por otra parte, que el narcotráfico —y quizá una parte del contrabando— se desenvuelve ligado a la acción de grupos criminales (nacionales y extranjeros), pero su dinámica trasciende a estos y se disemina en un conjunto poblacional amplio y de agentes económicos diversos; muchos de ellos actúan en las zonas fronterizas, aunque no solo allí. De ahí también la enorme complejidad del mundo delincencial que opera en Bolivia, inmerso dentro de un tejido social abigarrado, territorialmente dislocado y con conexiones en otros países, principalmente vecinos.

Siguiendo las estrategias de diversificación de negocios, en Bolivia las mafias ligadas al narcotráfico dejan sentir su presencia en muchas otras acciones delictivas, como los secuestros, la trata y tráfico de personas y de órganos, el tráfico de armas, las explotaciones y exportaciones ilegales en la minería y, en particular, el contrabando de oro.

“Un dato central es la omnipresencia de las economías ilegales provenientes del narcotráfico: (entre 500 y 800 mil millones año de dólares), armas (12 mil millones), contrabando (40 mil millones de pérdidas fiscales), trata de personas (15 mil millones). Todo ello impacta en la ampliación del consumo y en la inserción a la economía legal (turismo, construcción, comercio)”. (Carrión, 2016: 4-6).

Todo este intrincado conjunto de negocios, actividades criminales y relaciones sociales, configura, en último término, un entramado complejo de relaciones socioeconómicas alrededor del triángulo: informalidad-contrabando-narcotráfico, cuya incidencia alcanza otras esferas de la estructura económica y también del sistema político e institucional, y, por cierto, a las relaciones fronterizas del país, en un contexto de precaria presencia estatal en las fronteras, debilidad de las instituciones de control fronterizo (Aduana Nacio-

nal, Migración, Policía), corrupción funcionaria y falta de acción de los órganos de justicia. Y todo ello cuando la cultura de la informalidad y la ilegalidad se manifiestan arraigadas en la sociedad boliviana.

Pero la precariedad institucional del Estado no se refiere solo a un efecto o resultado de la informalidad en este sentido global, sino también a una condición del sistema social y político institucional, por acción de las mafias que presionan sobre la ley y las instituciones del orden. Son muchos los actores que adecuan la debilidad institucional a sus necesidades, aunque se trate de un proceso carente en apariencia de actores visibles y más bien como fruto de las ocultas leyes de los mercados ilegales y del crimen. Pero se genera un contexto relacional fundamental, sin el cual las actividades ilícitas y criminales no tendrían un camino expedito para operar. Sobre esta precariedad institucional no necesariamente tiene que haber sido creada a propósito o como condición precedente, la realidad cotidiana se encarga de ello, ya sea por presiones económicas que la legitiman o por la incidencia de los actores públicos que la convierten en pieza fundamental del círculo vicioso que facilita el buen funcionamiento del delito y la criminalidad, y no solo la informalidad que simplemente alude a controles institucionales. Es una realidad que, a pesar de las contradicciones que desarrolla en la vida cotidiana, adquiere una alta legitimidad.

A modo de ejemplo, como la economía formal no nutre las demandas de divisas que exigen los flujos del narcotráfico y del contrabando, es fácil suponer que un importante aporte de ese dinero procede de los mercados ilegales, de la economía subterránea de la corrupción y del lavado. Esta interrelación es decisiva para el funcionamiento de las importaciones de contrabando. La dupla narcotráfico y contrabando se alimenta mutuamente y gana espacio y legitimidad, también visibilidad; mantienen la demanda interna, la imagen de crecimiento de las capas medias consumidoras de autos y departamentos, y el sector del comercio informal altamente estratificado. Tanto los sectores de las pequeñas empresas, articuladas y dominadas por grupos de poder, distribuidoras de productos de importaciones legales e ilegales, impulsan el desarrollo de estos espacios relacionales.

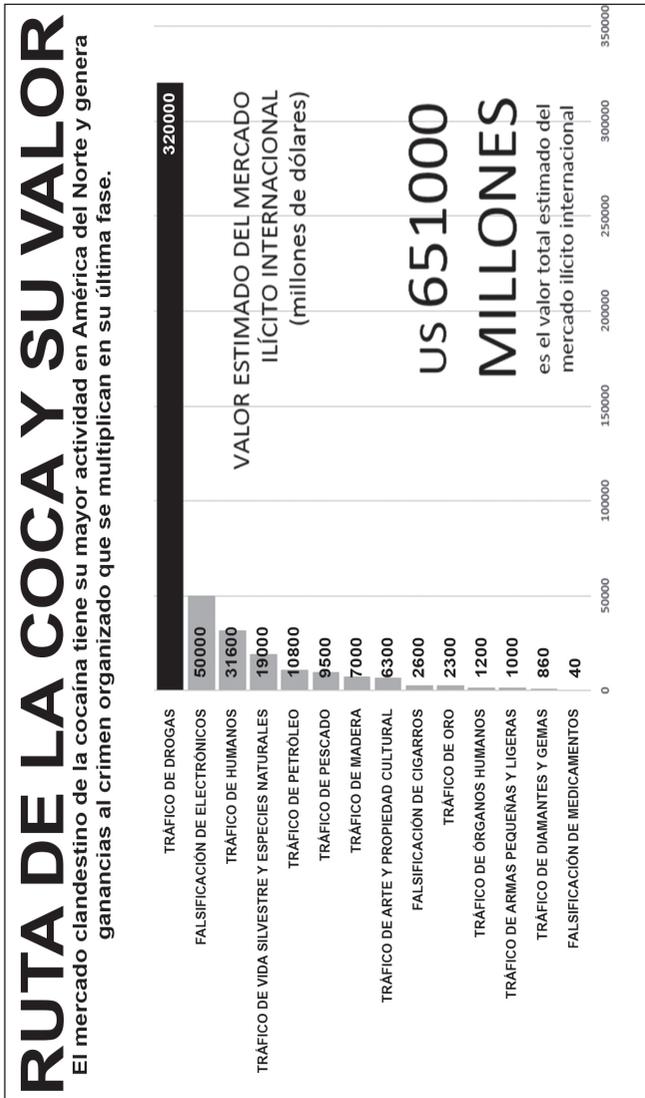
Nuestra tesis sobre los mercados ilegales se refiere a que estos estructuran de forma protagónica el sistema fronterizo juntamente con los mercados legales y con toda seguridad por encima de estos. Se puede pensar incluso que los

mercados ilegales están altamente estructurados, por su gran capacidad de estimular entramados de economías diversificadas y con alto nivel de legitimidad. Las amplias capas de la población, beneficiadas por un bienestar importante, otorgan el beneficio de la duda a la existencia de estos sectores ilegales e incluso criminales. Sectores populares de bajos ingresos acceden a sus beneficios económicos en procesos de crisis de la economía formal, considerándola como una oportunidad, como un colchón salvador en la estrechez del sector formal. Hay momentos en que las oportunidades de la economía informal compiten severamente con la formal, ya que no requieren egresar de la universidad para contar con un trabajo que le reporta varias veces el de un sector formal. Un ingeniero de minas puede ganar menos de la mitad de un cooperativista o lavador de oro que no ha necesitado pasar seis años en la universidad.

El lavado de dinero se hace de forma natural sin necesidad de migrar a los paraísos fiscales, dadas las múltiples formas de porosidad que generan en estos entramados entre lo informal y lo formal. Cuando la economía informal ilegal era un sector pequeño se recurría al banco a lavar el dinero. Ahora el sector ilegal ha crecido lo suficiente para el contrabandista de oro o el narcotraficante, que maneja un capital mediano, invierta en el contrabando. Así el sector circula por el camino negro, pero con miles de oportunidades de lavarse en el camino, o mejor dicho en el laberinto, del circuito de la economía ilegal. Cuando el volumen de esta economía ilegal es más grande, es también más difícil descubrir la línea de separación. Un ejemplo detallado de los entramados informal/formal se puede ver en el estudio de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) (Ramírez, 1996:16) Por todo ello llegamos a la conclusión de la radical dificultad que tiene el Estado y el orden de regular la línea divisoria entre ambos, ya que él es uno de los actores afectados por sistema relacional dominante de la ilegalidad.

Sobre las dimensiones de la economía ilegal, Pontón (2015:138), a partir de datos de agencias internacionales, desarrolla algunas hipótesis para establecer el valor de los mercados ilegales. Más que por la exactitud de sus datos que separan y distinguen unos mercados de otros, merece la pena el esfuerzo para considerar la dimensión de los mismos en relación con la economía legal. A la hora de leer estos datos es necesario evitar la tentación de establecer líneas de separación entre ellos y con respecto a la economía legal. La realidad muestra que existe una

Gráfico 2: Estimando las dimensiones de los mercados ilegales



Fuente: PGR, SSP, DEA La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

honda relación entre ambas y la porosidad de la economía legal, facilitada por la informalidad. Economías con líneas divisorias entre ellas, diluidas y en ciertos espacios hasta invisibles, caracterizan las condiciones de implementación de los mecanismos de política. Es difícil y poco productivo intentar dimensionarlos como si los mercados ilegales se pudieran diferenciar en la práctica. El objetivo y meta de los mercados ilegales es convertirse en actividades legales.

El Gráfico 2 puede servir a la imaginación de las dimensiones globales y los sectores que en la práctica establecen flujos entre ellos difíciles de medir.

En el presente trabajo se pondrá especial énfasis en el caso del narcotráfico, como el sector de lejos predominante en el rol ordenador de los mercados ilegales y sobre el que se cuenta con más información. Este rol estructurador se debe principalmente a su globalización, ya que se asienta en un orden que supera las fronteras, es el sector de lejos más dinámico de la economía, por su naturaleza ágil para adaptarse, ya que no requiere de condiciones legales e institucionales como la economía legal. Es escurridizo y sabe ocupar los espacios vacíos de la economía. Finalmente dos aspectos que describiremos a continuación: primero, por su dimensión económica y social que alimenta muchos más sectores de la economía legal e ilegal, penetra todos los sectores del orden y, segundo, por estar organizado por un sector muy poderoso que es el de la elaboración del clorhidrato de cocaína, motor central del complejo coca-cocaína que articula los sectores que manejan la parte mayor del valor y, por consiguiente, las principales conexiones de los otros sectores ilegales.

Los sectores informales / ilegales

En la actualidad sudamericana es muy difícil no sentir la presencia del peso de las economías ilegales provenientes del narcotráfico, de las armas, del contrabando o de la trata de personas. Dentro de ese complejo es el narcotráfico y en particular la cocaína los que tienen el peso gravitante de la estructura de las economías ilegales. Todo esto no fuera posible sin la globalización (mundialización), el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación (TICS) y la reforma del Estado (privatización), en tanto generan una nueva economía a escala mundial, a la que se integra la ilegal (Carrión, 2015b:10).

Este capítulo tratará de los sectores que están comprendidos en el conjunto de “los mercados ilegales”, por lo que se parte definiendo aquella condición común a todos ellos, la ausencia de institucionalidad y la obtención de sus ganancias precisamente por su condición de ilegales. No se trata solo de la economía de los ilegales, sino de la economía ilegal y en casos criminal. A pesar de que en su desempeño penetra otros sectores de la economía legal. Se trazan los rasgos principales que definen el tamaño y la dinámica de cada uno de ellos, considerando sus deficiencias en información. Se afirma sobre el importante rol del narcotráfico en el conjunto de ellos. Se mencionan algunas de las relaciones e interacciones entre los cuatro grandes sectores:

El sector no regulado de los cuentapropia, los desocupados, el llamado sector informal urbano que compone un porcentaje muy alto de la población económicamente activa (PEA). Este participa en varios momentos del ciclo de las actividades ilícitas. Su informalidad, para la mayor parte de él, consiste en no estar registrado como formal y una parte del mismo es fundamental en el contrabando y el narcotráfico.

El sector del narcotráfico, al que acabamos de referirnos, muestra una serie de momentos en que un verdadero ejército de actores económicos prestan servicios. Es un sector muy amplio y diverso que está presente con su capacidad organizadora en todos los sectores de la economía, de la administración y de los servicios.

El sector del **contrabando de importación y exportación**, donde se trata de dimensionar y de ubicar los países y los puntos fronterizos. En este sector se inserta una cantidad importante del primer sector llamado también “informal”.

Un sector poco explorado es el de **contrabando de oro**, dentro la minería ilegal, pero concentrándonos en una evaluación de su volumen y comportamiento de los últimos años.

De la **trata y tráfico de personas**, a pesar de contar con un sistema estadístico completo por parte del Estado, se puede establecer algunas ideas de su dimensión y forma de operación.

Finalmente, el sector del **lavado de dinero o legitimación de ganancias** puede considerarse el más importante de todos ellos y sobre el que carecemos de información adecuada. Nos remitiremos a información parcial que permite sospechar su importancia.

El sector informal en el empleo. En las encuestas de hogares se observa que aquellos trabajadores que desarrollan actividades por cuenta propia, los trabajadores familiares o aprendices que no reciben remuneración, los patrones y obreros o empleados que realizan actividades en organizaciones con menos de cinco empleados, componen prácticamente dos tercios de la PEA. Las cifras al año 2011 muestran que estas personas representaron el 61,7% del empleo total. Además es importante observar que esta cifra no varía en el tiempo.

Tabla 2: Evolución del sector informal
Proporción del sector informal en el empleo total
1999-2007 (como porcentaje del empleo total)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2011
Empleo formal	33.7	35.2	36	33.6	33.9	33.9	41.8	39.6	38.8	36.26
Empleo informal	63.2	60.7	58.8	62.5	61.4	61.4	54.4	56.2	55.6	61.72
Empleo doméstico	3.1	4.1	5.2	3.9	4.7	4.7	3.8	4.2	5.6	2.02
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INE, Encuesta de hogares

Tabla 3: Sector informal urbano
Aporte del Sector Informal Urbano (SIU) al PIB de cada sector de actividad económica en el área urbana (en porcentaje)

Año	2005
Manufactura	15.5
Construcción	20.3
Comercio	22.7
Transporte y almacenamiento	36.4
Servicios no personales	18.8
Restaurantes y hoteles	22.6
Servicios personales	15.5

Fuente: Martínez 2010 - LABOR

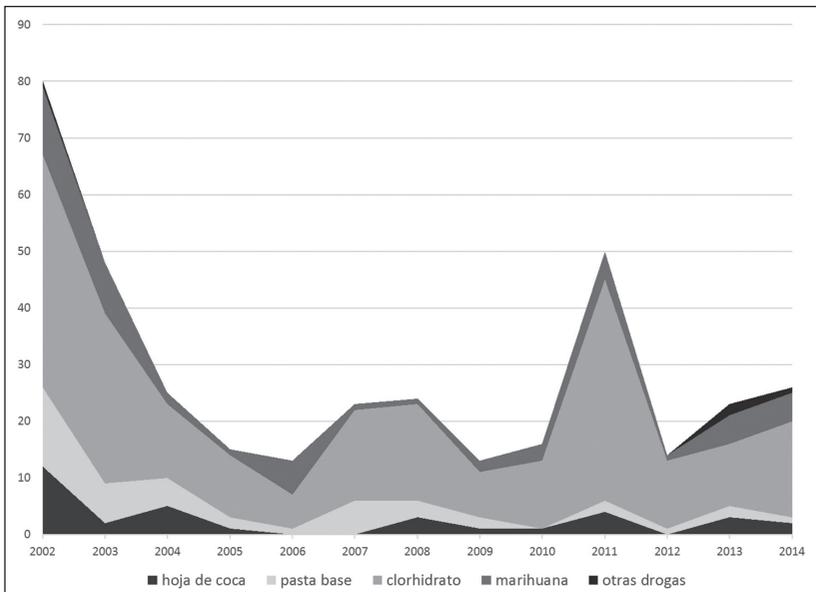
Este sector, al no estar registrado como asalariado ni como empresario, evade impuestos, no está afiliado a ningún sector de la seguridad social; las empresas, mayoritariamente familiares, evaden la normativa sobre el trabajo.

Entre los pequeños empresarios y trabajadores que no cumplen con registros públicos requeridos para el ejercicio de la actividad, se establece un sector muy amplio que cumple un rol fundamental en la distribución y comercialización de productos de contrabando y de narcotráfico. No se suele tomar en cuenta la importancia de este sector para la porosidad de la economía legal favorable a la economía del narcotráfico y contrabando. Su importancia es la demanda global y en especial de las capas medias, que es otro aspecto importante.

Sobre la visibilidad del sector predominante en los mercados ilegales, el Gráfico 3 refleja la percepción de la importancia de cada una de las fases de la producción a través de la prensa escrita en Bolivia, donde el clorhidrato ocupa un papel preponderante.

Si las noticias de la prensa representan el conocimiento que tiene la población promedio, se puede decir que es abundante, pero decreciente y que es claro que el tema del clorhidrato está posicionado en el centro de la temática del narcotráfico.

Gráfico 3: Ocurrencias en prensa de incautaciones relacionadas con las drogas



Fuente: Hemeroteca, elaboración propia.

2. El narcotráfico

Por ser el narcotráfico el eje estructurador de los mercados ilegales se le dedicará mayor atención. Ya desde su nacimiento es un mercado más complejo, geográfica, sectorial, económica y políticamente hablando.

El nacimiento del narcotráfico ocurre en una vertiente que une tres países. En la ladera oriental de los Andes, que transcurre desde Colombia hasta Bolivia, se encuentra la cuenca cocalera, origen del gran negocio global de la cocaína y desde la que establece estrechos vínculos entre Bolivia, Perú y Colombia. Como parte del sistema de flujos de los mercados ilegales, es el lugar de nacimiento del narcotráfico y otras actividades ilegales conexas. Bolivia comparte con Colombia y Perú su condición de productor de coca. Los tres comparten el ecosistema aparentemente más favorable para la producción de hoja de coca, la ladera oriental de los Andes en la que se cultiva desde alturas que oscilan entre los 1.500 msnm hasta los llanos de pie de montaña de 200 msnm. Esta parte de la ladera oriental de los Andes, en la que se constituye la cuenca cocalera, conforma un corredor regional de alcance internacional y es parte inicial de los flujos globales del narcotráfico.

Pero no son las similitudes en las condiciones físicas de los tres países las que condicionan el rol de cuenca multinacional de la coca, sino la organización que le impone el mercado global del narcotráfico. Existen diferencias y complementariedades entre cada una de las tres subcuencas desde el inicio del ciclo del narcotráfico. Para la lógica movедiza del narcotráfico es ideal un espacio de este tipo: tres países con complementariedades múltiples, como ocurre con otras drogas.

Las variaciones más importantes entre los tres países radican en la forma en que se conectan con las diferentes fases del circuito coca- cocaína: producción de la hoja, elaboración de la pasta base y clorhidrato, organización de la producción, acopio y transporte, así como control del destino y blanqueo de dinero. Ese circuito económico está cartelizado; Colombia ocupa un papel estructurador ante Perú o Bolivia que funcionan relativamente subordinadas al rol de productores de las actividades de base.

Estas diferencias son importantes para la comprensión del subsistema que se inicia desde esta cuenca. En la fase inicial del narcotráfico está la primera diferencia: el tipo de hoja que se produce, sea para la producción de cocaína o

para el masticado: en Perú y Bolivia existen ambas y es en Bolivia donde destaca más la segunda. Existen zonas específicas para el cultivo de una y otra, y una ley que estima la cantidad permitida para el uso personal, tanto del masticado como de otros rituales. Otras diferencias radican en la participación de la producción global, en las políticas de erradicación, en las formas de producción, en las tecnologías y en las formas de organización social e importancia política de los productores en sus niveles nacionales respectivos.

Tres cuencas, tres países y sistemas nacionales. Tomando el tamaño del área de producción, los tres países han participado con escalas cambiantes pasando Perú, en los últimos 20 años, a ser el segundo productor y otras veces Colombia; Bolivia permaneció como el tercero en importancia. Pero las diferencias en las formas de producción pueden ser importantes para distinguir el rol diferenciado de estos actores primarios en el circuito. En Colombia la producción se opera en grandes y medianas extensiones de terreno, en algunos casos llegan a cultivos de más de 10 hectáreas (ha), mientras que en Perú y Bolivia está con predominancia en manos de pequeños productores. Dentro de esa categoría la diferencia de Bolivia es la forma como se otorga el permiso de producción y las consecuencias de ello en los programas de desarrollo y de sustitución de los cultivos, y en las políticas de Estado al respecto.

Al extremo sur de la cuenca cocalera, los cocaleros bolivianos, en los Yungas de La Paz y en el departamento de Cochabamba, donde producen, en este último casi exclusivamente para la producción de cocaína, están altamente organizados en sindicatos, centrales sindicales y federaciones con reglas que controlan el acceso a su condición de productor. Esta organización, aunque no es homogénea para toda Bolivia, es muy importante por constituir en los últimos 30 años un sector social con alta capacidad de organización y de reivindicación frente a las políticas del Estado y de la cooperación en torno al narcotráfico. Los productores del Chapare, departamento de Cochabamba, están organizados sobre la base de la concesión “legal” de un “cato” de terreno (1/6 de hectárea = 1.600 m²) por socio, generalmente familia, aunque en algunos lugares se ha abierto a varios miembros de la familia³⁴. Aproximadamente dos tercios

34 Un cato equivale a 1.600 metros cuadrados o cerca de un tercio de un acre en el Chapare y 2.500 metros cuadrados en los Yungas (donde los agricultores sostienen que el arbusto de coca rinde menos que en el Chapare).

de la coca total tiene su origen en las laderas orientales de los Yungas paceños, lugares más escarpados y de mayor altura que en el Chapare; su destino principal es el masticado. Si bien están organizados también en sindicatos, estos no están tan estructurados ni relacionados con la vida política tan estrechamente como los anteriores.

Mapa 16: Cuenca cocalera Colombia-Perú-Bolivia



Fuente: <http://www.nature.com/articles/srep23520>

Las tres zonas de la gran vertiente oriental de los Andes están vinculadas por los flujos intercuenas nacionales y los flujos intracuenas. Entre zonas vecinas, merecen ser destacados casos como el de los flujos Perú–Bolivia. Los flujos entre Bolivia y Colombia se han producido en la fase del cartel de Medellín, en que partían grandes envíos hacia Colombia. En la fase actual el papel de Colombia radica en la transferencia de tecnología y organización de importantes carteles. En los últimos 20 años destacan los flujos entre Perú y Bolivia, los que dependiendo de los cambios que se operan en las rutas de la cocaína, el contrabando y en particular el flujo de oro, facilitan los grandes envíos desde Bolivia hacia Brasil, Paraguay, Argentina y Chile con destino al Pacífico y Europa. Bolivia se ha convertido en país de tránsito y de acopio; Perú aporta con parte de los aprovisionamientos para completar los cupos necesarios, acopio de materia base para la cristalización y flujos de personas en momentos críticos de las FARC y de Sendero Luminoso, por ejemplo. Colombia proporciona a la cocaína de Bolivia la marca de más alta calidad en el mercado internacional.

En Bolivia se encuentran dos grandes zonas en la cuenca que une a Perú desde el corredor Wilcabamba y el Amboró en Bolivia. La zona de la coca destinada a la masticación o tradicional se produce principalmente en las laderas más altas y la destinada principalmente a la cocaína en los llanos cercanos al pie de monte. En Perú existe una división similar a la de Bolivia, el VRAEM y el Valle de la Convención y Lares.

Destaca cómo desde esta primera vinculación territorial se estructuran las vinculaciones de Bolivia al sistema de flujos globales y se estructuran muchas de las funciones de las fronteras nacionales. La evolución del narcotráfico en Latinoamérica está cambiando la posición de los países andinos en la geopolítica de las drogas. A su vez, las cambiantes características del mercado global de las drogas son un factor clave para explicar algunas nuevas tendencias en la región.

Por cierto, entre las condiciones del mercado global está el fenómeno de los mercados emergentes de consumo de drogas, como son Brasil –y en menor medida Argentina y Chile en el entorno regional– y muchos países de Europa, África occidental y Oceanía. Esto significa una mayor presión de demanda, de oportunidades y de facilidades para la producción y la exportación de cocaína desde los países andinos. De otro lado, las innovaciones tecnológicas, tanto en

cultivos de coca (más cultivos por hectárea) como en el procesamiento y refinación (rendimientos superiores de cristalización), generan incrementos de productividad y por tanto mayores volúmenes de cocaína para su internación en los mercados, además de otras innovaciones en las modalidades de transporte, empaque, comercialización, insumos y precursores.

El creciente tráfico de cocaína básica a Bolivia procedente del Perú³⁵ para su refinación en laboratorios dislocados en distintas regiones bolivianas, sería un fenómeno que responde, al menos en parte, a las condiciones de competencia en el mercado y, más específicamente, a las disparidades de los costos de producción entre los dos países. Así, datos no oficiales refieren un costo más bajo de producción de pasta base en el Perú, estimado en alrededor de USD 800 por kilogramo, frente a los USD 1.000 y 1.200 que se paga en Bolivia³⁶.

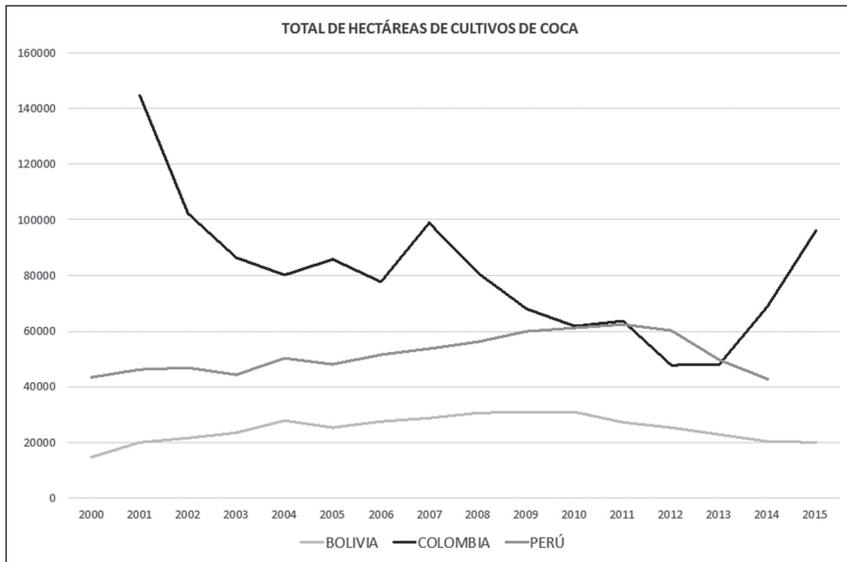
Pero es fundamental, en este aspecto destacar que los tres países, en particular Perú y Bolivia se insertan en el subsistema como proveedores de materia prima y diferentes niveles de elaboración. Las otras fases del circuito coca – cocaína ya no están totalmente bajo su control y es donde se produce la mayor parte del beneficio del negocio.

¿Complementariedad entre las cuencas? Aunque las condiciones climáticas no son demasiado diferentes, por estar las tres en la misma vertiente oriental de los Andes, son las condiciones sociales y políticas las que marcarían las diferencias y con seguridad el rol diferenciado entre los tres países.

35 El reporte 2015 del Departamento de Estado de los Estados Unidos, sobre la lucha contra las drogas, basándose en informes de autoridades policiales peruanas, consigna que el 95% de pasta de cocaína que sale de Perú lo hace a través de territorio boliviano. Véase “Reporte sobre estrategia antidroga, marzo de 2015, sección Bolivia”.

36 También el precio de la hoja de coca en los mercados legales de Bolivia sería más alto que en el Perú; más del doble e incluso el triple, afirma el investigador boliviano José Carlos Campero (2013; 75).

Gráfico 4: Evolución de la superficie de coca cultivada en Bolivia, Colombia y Perú



Fuente: En base a UNODC, elaboración propia.

Perú y Bolivia guardan muchas similitudes en el comportamiento de la extensión de la hoja de coca. Colombia, sin embargo, muestra periodos con comportamientos contrarios. Entre el 2000 y el 2004 contrasta el leve crecimiento de la extensión en Perú y Bolivia, y una extraordinaria caída en Colombia. En un principio este país producía mucho más que los otros juntos, para aproximarse a ellos hacia el año 2006 y volver a subir mientras Perú y Bolivia continuaban su expansión hasta el 2013. Colombia muestra comportamientos muy bruscos de una subida inexplicable en un año (2007), con más de 20.000 ha adicionales de una gestión a otra (2006 a 2007), difícil de entender. Se puede entender una caída brusca si es que se ataca con fumigados aéreos o campaña gigantescas, pero de un año para otro no pueden aparecer 20.000 ha más. Esta situación sugiere que habría coca que no se midió, que estaba oculta, comprensible por la guerrilla y que aparece recién. La aparición no es fácil explicar, ya que la maduración de la coca para la cosecha requiere de más de un año para el buen rendimiento. Este aspecto guarda relación con las diferencias reportadas en rendimientos entre Colombia y los otros dos países, en los que las planta-

ciones son adultas y no se reponen de la forma tan accidentada de Colombia. En Perú y Bolivia siguen creciendo entre el 2006 y el 2010, momento en que en ambos comienza a descender suavemente hasta ahora, pero manteniendo a salvo la línea promedio del periodo, mientras que en Colombia los comportamientos siguen erráticos con una caída por debajo de Perú y un repunte inexplicable desde el año 2013 hasta ahora, que casi llega a las 100.000 ha.

No se puede explicar este comportamiento como algo preplanificado, de una mano oculta que logre las sincronías observadas entre Perú y Bolivia y que complementen las oscilaciones de Colombia, pensando que estos dos países estarían resolviendo problemas de demanda de hoja global. En el caso de Colombia se podría pensar que la compensación se haga mediante el intercambio de pasta base. Así se mantiene la oferta regional del producto, el clorhidrato. Además, como se ha mencionado, el mayor rendimiento de Perú y Bolivia, tanto en calidad de los arbustos, más adultos, como en el rendimiento de alcaloides de las hojas, mayor en Perú y Bolivia, compensa bastante bien las exigencias de la oferta/demanda global.

Para que ello ocurra se requiere una mano ordenadora, la que en un sistema global y tan complejo no se puede concebir como un mando único, sí un sistema de cartelización que “ordene” el mercado global. Parte de esa complejidad viene de que tres países están el inicial rol de abastecedores de la materia más básica que es la hoja y la pasta base.

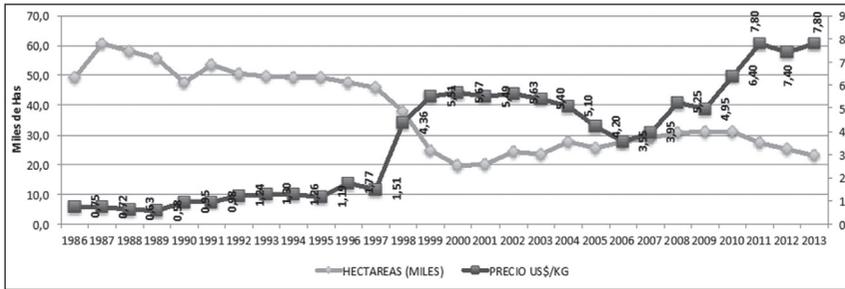
La microeconomía comparada de Bolivia, Colombia y Perú permite dibujar algunas líneas que sugieren el rol complementario de los tres países en cuanto a la hoja de coca, lo que nos introduce a pensar en el papel de Bolivia en el sistema del circuito.

Centrándose en la producción de la hoja de coca, el experto boliviano José Carlos Campero (2014) compara las características microeconómicas del mercado de la hoja de coca en Bolivia, Perú y Colombia, y también en el comportamiento de los valores de la producción de hoja de coca en el período 1986-2013.

El estudio de Campero distingue en Bolivia tres periodos: 1) De 1986 a 1997, cuando se verifica una reducción, tanto en la frontera agrícola (-27%) como en los volúmenes producidos de hoja de coca (-24%), y también un correlativo incremento del precio de la hoja (139%). 2) De 1998 a 2005, marcado

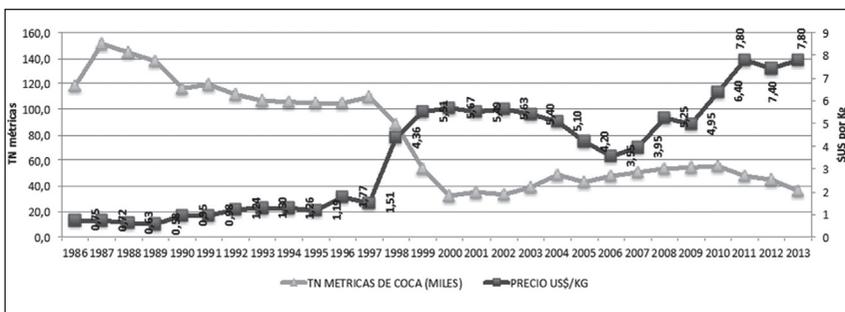
por el objetivo “coca cero” en el Chapare para el año 2002, que provocó una contracción de la oferta y la demanda de más del 60% entre 1997 y 2000; ante el shock de reducción de la oferta de coca los precios reaccionaron al alza como un efecto especulativo y se mantuvieron hasta el 2005 por encima de los cinco dólares americanos por kilogramo. 3) De 2006 en adelante se observa un crecimiento tanto de la superficie cultivada como del volumen de producción de coca; si bien no recupera los niveles de las décadas pasadas, es constante hasta el año 2011 para luego acusar un nuevo decrecimiento. En esta etapa la tendencia de los precios es ascendente, independientemente de la superficie o el volumen de producción, y se registra un comportamiento más de tipo oligopólico.

Gráfico 5: Producción: ha/ precio



Fuente: Campero (2014) con datos del gobierno de Bolivia y UNODC.

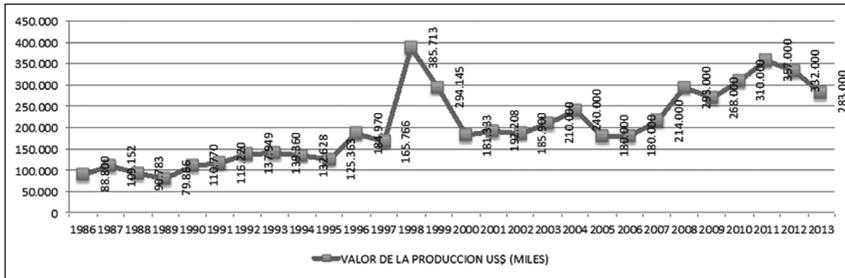
Gráfico 6: Toneladas/precio (USD/kg) de la hoja de coca (1986 – 2013)



Fuente: Campero (2014) con datos del gobierno de Bolivia y UNODC.

En términos del valor de la producción de hoja de coca, en el periodo analizado se constata un incremento de más del 250%, equivalente a más de 5,5 billones de dólares entre 1986 y 2013. En 2012 el valor de la producción de coca significó el 1,2 % del PIB y el 13% del PIB agrícola.

Gráfico 7: Valor de la producción de la hoja de coca en miles de USD (1986 – 2013)



Fuente: Campero (2014) con datos del gobierno de Bolivia y UNODC.

La tesis de Campero considera que las políticas prohibicionistas crean condiciones artificiales para los mercados legales y, por el contrario, incentivos suficientes para el desarrollo de mercados ilegales. Por ejemplo, en el Perú funciona un mercado de la coca relativamente controlado por la estatal Empresa Nacional de la Coca (ENACO S.A.)³⁷, bajo un marco regulatorio monopsonico, es decir, como único comprador de la producción de hoja de coca legal, definiendo un precio al productor primario. Ello habría determinado que los narcos incrementen el precio un poco por encima del precio ofertado por ENACO, siendo este un incentivo para una producción excedentaria ilegal de coca. En Colombia, en cambio, la ilegalidad de la producción de coca sumada al limitado control estatal de las zonas cocaleras, con fuerte presencia de narcotraficantes y bandas armadas, generarían las condiciones óptimas para que estas organizaciones actúen como monopsonio u oligopsonios directamente conectados con los productores de coca, de tal manera que no solo controlen su producción, sino también el precio de la misma.

37 ENACO produce cocaína de 92% de pureza y exporta 300 kilogramos anuales a empresas farmacéuticas internacionales; la demanda anual de estas organizaciones superaría la tonelada anual: <http://www.enaco.com.pe/>

Siguiendo el razonamiento de Campero, Bolivia sería un caso distinto, por cuanto aquí el mercado de la coca se comporta de forma diferente, en el sentido de que existe una presión al alza en el precio, determinada por una oferta de tipo oligopólico. Esto debido a que casi la totalidad de productores de coca son miembros de estructuras sindicales muy verticales, que imponen barreras de entrada a nuevos productores. Independientemente del mercado en el que se comercializa la hoja de coca, el precio se encuentra afectado por las decisiones oligopólicas de las organizaciones sindicales coludidas.

Campero apunta a que si bien existen varias organizaciones de cocaleros, estas no compiten entre sí generando efectos a la baja para el precio de la hoja de coca, aunque tampoco coluden abiertamente para determinar los precios como si fueran un cartel. Cada organización se encuentra al tanto de lo que hacen las otras y toman decisiones racionales para no afectar al conjunto, determinando precios elevados muy similares entre sí. Los informes de la UNODC corroborarían que los precios de la hoja de coca en mercados legales o ilegales tienen un comportamiento similar. De este modo, el efecto de esta estructura, combinado con la escala de producción frente a la demanda, determinaría un precio final substancialmente mayor a los precios en los mercados de Perú y Colombia (Campero 2014: 604).

De cualquier manera, Campero advierte que la capacidad de organización y control sobre el proceso productivo, demostrada por la estructura sindical cocalera –y que en los últimos años ha permitido una reducción del 25% en la frontera agrícola de los cultivos de coca–, no se ha trasladado de forma similar al eslabón de la comercialización de la hoja de coca, donde más bien los controles son débiles, laxos o inexistentes, y por lo cual la comercialización transcurre como un proceso muy desregulado. De ahí también los elevados índices de evasión en la venta de hoja de coca en los mercados legales, que se reportan en los informes de monitoreo de cultivos coca realizados anualmente por el gobierno boliviano y Naciones Unidas, y que, según la estimación del propio autor, en los últimos 10 años ha estado siempre por encima del 50% de la cantidad registrada como producción potencial. Los datos desagregados muestran que en los Yungas de La Paz la evasión es de alrededor del 30%, mientras que en el Trópico de Cochabamba llega a más del 90% (Campero, 2014: 608).

Tabla 4: Evasión en la venta de la hoja de coca en mercados legales (2004-2013) en %

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Evasión	75,7	70,2	72,3	66,5	62,1	64,4	65,4	61,8	59,0	52,6

Fuente: elaborado a partir de UNODC, 2015.

La conclusión de Campero es que las políticas prohibicionistas tienden a generar incentivos para la creación de mercados ilegales, “...simplemente porque prohibir supone controlar y controlar genera costos adicionales a los que se darían en una situación sin prohibición o normalmente mayores a los que se generarían en entornos de regulación”. Estos incentivos, sumados a los débiles controles en la comercialización de hoja de coca, determinarían la imposibilidad práctica de evitar el círculo vicioso de producción excedentaria-desvío de coca ilegal-narcotráfico.

La legislación boliviana prohíbe y sanciona la transformación de la hoja de coca en sustancias narcóticas y su comercialización. En efecto, la Ley N° 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, de 19 de julio 1988, define como ilícitos “todos aquellos usos destinados a la fabricación de base, sulfato y clorhidrato de cocaína y otros que extraiga el alcaloide de la fabricación de algún tipo de sustancia controlada, así como las acciones de contrabando y tráfico de coca, contrarias a las disposiciones que establece la presente ley” (Ibidem).

Sobre carteles y emisarios, coinciden muchos observadores bolivianos y extranjeros en que el narcotráfico en Bolivia se ha desarrollado como una actividad criminal vinculada a los mercados internacionales y por lo general bajo el control de organizaciones criminales extranjeras.

Según el Código Penal boliviano, una organización criminal es una “asociación de tres o cuatro personas organizadas de manera permanente, bajo reglas de disciplina o control, para la comisión de actos ilegales”, entre ellos, la fabricación o tráfico ilícito de sustancias controladas. Conforme a esta definición, una gran parte de las personas dedicadas a este tipo de actividades ilícitas caben dentro de la categoría legal de organización criminal y su conducta estaría tipificada como delictiva y criminal. Sin embargo, la opinión de los especialistas es que la estructura productiva y de comercialización en Bolivia tiene ribetes de una gran diversidad, complejidad, flexibilidad y opacidad.

Mapa 17: Zonas cocaleras de Bolivia



Fuente: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/bolivia-reduce-cultivos-de-coca-por-segundo-ano-consecutivo-ouu>.

José Carlos Campero sostiene que los carteles internacionales han extendido su radio de acción hacia Bolivia: “Estas organizaciones, que cuentan con cuantiosos recursos en forma de capital, información y conocimiento empresarial, han extendido sus redes a sectores legales de la economía, aprovechan la baja presencia y control estatal en el territorio para penetrar y cooptar organizaciones campesinas, sindicales y gremiales y dinamizar las economías locales como instrumento de legitimidad social; operan a escala mundial con conexiones transnacionales extensivas y cuentan con la capacidad de retar la soberanía y autoridad nacional e internacional” (Campero, 2012:18).

Dicho autor añade que en el país se ha evidenciado la presencia de organizaciones criminales colombianas (el cartel del norte del Valle y las FARC), brasileñas (el Primer Comando Capital –PCC– y el Comando Vermelho), mexicanas (los Zetas y el Cartel de Sinaloa), peruanas (Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru – MRTA) y la mafia rusa. También anota que a la sombra de estas grandes organizaciones criminales, en Bolivia se han formado otras de menor tamaño, pero que aún no se consolidan como estructuras jerárquicas integradas al mercado global; su peculiaridad sería más bien operar como estructuras locales para la producción y comercialización de drogas, asociadas y articuladas a los carteles transnacionales³⁸.

En la jerga policial se habla de las “organizaciones de tráfico ilícito de drogas (OTID)³⁹”, una denominación genérica que alude a las bandas criminales con ramificaciones en Bolivia e integradas por extranjeros de distintas nacionalidades, muchos de ellos con la función de “emisarios”, de “técnicos” en los laboratorios o simplemente de sicarios⁴⁰. Otras organizaciones especializadas

38 Por su lado, el periodista e investigador norteamericano Jeremy MacDermott señala que “el crimen organizado en el país está limitado principalmente a los clanes criminales, los cuales participan en una amplia variedad de actividades delictivas, principalmente el contrabando. En ocasiones, estos clanes involucrados en el tráfico de drogas también participan en la producción de base de coca”. Citando una fuente de alto nivel en la Policía boliviana, MacDermott dice que “el más sofisticado de estos clanes puede reunir hasta 1.000 kilos de base de coca y enviarlos a los grupos del crimen organizado brasileño. Esta base de coca, o base de cocaína, posteriormente alimentará el mercado del “bazuco” (2014a:3-4).

39 Entrevista para este informe con Gonzalo Quezada, exdirector nacional de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), junio del 2015.

40 En otra entrevista con el periódico El Día (mayo, 2012), y cuando aún ejercía ese alto cargo, Gonzalo Quezada había señalado: “El tráfico ilícito de cocaína está monopolizado por ciudadanos colombianos, ellos se han encargado de buscar mercados en Europa, Estados Unidos y otros mercados emergentes. En Sudamérica ellos se han unido con las bandas criminales de Brasil como el PCC, el Comando Vermelho, a los que les abastecen de cocaína...” <http://eldia.com.bo/index.php?cat=92230>

en el crimen⁴¹, así como informes de gobiernos extranjeros refieren también la presencia en territorio boliviano del crimen organizado internacional⁴².

De la conexión colombiana a una red de conexiones múltiples

La evidencia de la presencia de carteles en territorio boliviano es abrumadora, aunque la discusión sobre su verdadero carácter y alcance sea un tema abierto. Con todo, hay ciertas cuestiones que están fuera de duda: i) Bolivia es un teatro de operaciones de carteles extranjeros, sea en forma directa o mediante “emisarios”, “intermediarios”, “financiadores” u otras figuras; ii) Estas bandas criminales están conectadas con narcotraficantes bolivianos (clanes familiares u otros grupos mafiosos) a través de formas diversas y flexibles de vinculación y asociación; los grupos nacionales operan mayormente como proveedores de cocaína base o refinada, mientras que los carteles extranjeros son el principal vehículo de internacionalización de la producción boliviana, pero dentro de una red muy amplia y muy dinámica de relacionamiento.

Si en el pasado generalmente se aceptaba la idea de que grandes narcotraficantes retenían el control de buena parte del proceso productivo (acopio de coca, maceración, provisión de precursores, elaboración de pasta base) y que eran ellos mismos quienes negociaban su venta a los carteles colombianos, en la actualidad ese tipo de labores se daría al interior de un conglomerado (redes) de múltiples actores (clanes familiares, cocaleros, campesinos) y en zonas muy diversas (rurales y urbanas), incluso labores de refinación en laboratorios más pequeños y ambulantes. Se trataría de una estructura

41 InSight Crime, “Las voces del hampa de Bolivia”, “Los colombianos administran la mayoría de los laboratorios de cristalización en Bolivia. Saben cómo producir cocaína de muy alta pureza. Ellos prefieren la base de Perú, que cuesta alrededor de US\$ 1.400 por kilo. Tiende a ser de mejor calidad, y es más barata que la de Bolivia, donde normalmente cuesta US\$ 1.800. Hay tres tipos de colombianos en Bolivia. Primero está el narco de alto nivel, que parece ser un hombre de negocios o un ganadero. Después está el sicario, el asesino. Y el tercero, y de lejos el tipo de colombiano más común, es el ladrón o el criminal de bajo nivel. Este último es prácticamente el único que en realidad es arrestado” (McDermott, 2014b: 1).

42 El informe 2014 sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (INCSR) del Departamento de Estado de EEUU, observa que extranjeros colombianos, brasileños, peruanos y otros se dedican a la financiación, producción y exportación de drogas, así como al lavado de ganancias de la droga dentro de Bolivia.

atomizada y socialmente más protegida y, por ello, más difícil de identificar, reprimir y erradicar.

Para comprender mejor la nueva realidad del narcotráfico boliviano, hay que recordar que entre los años setenta y ochenta, lo peculiar del tráfico de drogas en Bolivia fue su conexión con los carteles colombianos, en primer lugar con el Cartel de Medellín de Pablo Escobar, cuando prácticamente el 90% de la pasta base boliviana, procesada en las haciendas del departamento del Beni, era vendida a los colombianos para convertirla en cocaína e internada, luego, en los Estados Unidos.

La figura emblemática de los narcos bolivianos era, entonces, Roberto Suárez, conocido en Bolivia como el “Rey de la Cocaína”⁴³ y asociado directo de Pablo Escobar hasta la muerte de este y el desmantelamiento del Cartel de Medellín⁴⁴. Ese fue también el fin de la poderosa conexión boliviano-colombiana, para ser reemplazada, en un caso, por la nueva conexión colombiano-mexicana, en la que los carteles mexicanos tienen el control de las rutas y del mercado norteamericano; y en el otro, por las conexiones más diversas que han ido estableciendo los narcos bolivianos con grupos criminales brasileños, colombianos, mexicanos y de otros países. Son estos fenómenos los que adquieren mayor visibilidad desde principios del siglo XXI y forman parte de la nueva geopolítica regional de las drogas, dentro del emergente sistema fronterizo global.

Fernando Carrión (Tabla 3) resume el que fue resultado de una revisión de hemeroteca de la presencia de carteles en la región a cargo de los equipos locales. Menciona que se ha transitado de personas o grupos que operan, a un sistema que ha consolidado una red global del crimen y de la ilegalidad.

43 El libro “El Rey de la Cocaína” contextualiza, en los años ochenta y comienzos de los noventa, la forma personalizada de aquella época del mercado con EEUU compartido por el boliviano Roberto Suarez (Levy, 2012).

44 En el momento de mayor apogeo de su poder, Suárez y Escobar habrían financiado el llamado “golpe de la cocaína” en Bolivia, que instaló la “narcodictadura” militar del Gral. García Mesa (1980-1981). Estos eventos son descritos por el periodista Boris Miranda en “El Carnicero y el Patrón: la conexión oculta entre Pablo Escobar y Klaus Barbie”, en Nueva Sociedad (mayo-junio 2015), que también relata el importante papel del exnazi Altmann, conocido como el “Carnicero de Lyon”, y radicado en Bolivia, desde donde organizó y dirigió un siniestro grupo paramilitar (“los novios de la muerte”) para apoyar el golpe militar de 1980 y que después se puso al servicio de los negocios de droga de Suárez y Escobar. Ver también el reportaje de Bill Conroy: “Asesinato de la “Reina de la Cocaína” de Miami revela momento aleccionador” <http://www.narconews.com/Issue67/articulo4629.html>

Tabla 5: La geografía mundial de los carteles
Presencia de las organizaciones internacionales y globales latinoamericanas (2009-2014)

	Organizaciones internacionales de América Latina	Organizaciones globales		Grupos irregulares	Total	Total noticias sobre cartelización
		Latinoamericanas	Extranjeras			
Argentina	9	7	3	2	14	28
Bolivia	12	6	5	3	20	61
Colombia	40	16	6	5	51	267
Ecuador	15	10	5	3	23	273
Guatemala	32	14	0	0	32	248
México	11	11	5	1	17	1770
Perú	14	7	2	1	17	73

Fuente: Elaborado a partir de la hemeroteca del proyecto (Carrión 2016:10).

De los carteles a la red criminal global. Desde el nivel de cada subsistema nacional se desprende una estructura de relaciones entre actores y funciones que constituyen el sistema del crimen y de la ilegalidad, que sirve de base para el funcionamiento del sistema global. El estudio de Bolivia muestra este tipo de vinculación del país con el sistema global, así como las diferentes formas de interrelación con otros sectores incluidos, obviamente los legales, con el propósito superior de legalizar el dinero ilegal. La porosidad de la política y de la economía, la informalidad de la justicia y la economía, y la existencia de un enorme ejército de sectores auxiliares del crimen es una de las condiciones por las que países como Bolivia contribuyen al sistema global en el marco de la cartelización de los mercados ilegales.

En este contexto de la realidad actual del narcotráfico y su nuevo marco de relacionamiento internacional, se inscribe en Bolivia una forma variada de conexiones con las bandas criminales internacionales, orientadas a cubrir la demanda de droga global, incluyendo por supuesto también las demandas de los mercados vecinos. El Gráfico 8 resume los cambios en el proceso de internacionalización del tráfico de drogas, ocurrido en las últimas décadas.

Gráfico 8: Internacionalización

- Hasta 2000 Los carteles de Colombia: control del proceso.
- Perú, ingreso aéreo y marítimo por la Florida.
 - Comando central: carte de Medellín.
- Hasta 2008 Los carteles de México: control de las rutas.
- Perú/Colombia/México ingreso terrestre por frontera a EEUU.
 - Comando: carteles de Sinaloa, Golfo/Zetas.
- Hasta 2015 Los carteles de la globalización del consumo.
- Sistema fronterizo global.
 - Comando plural: red global.
- Hasta 2015 Los carteles de la globalización de la producción: química

Fuente: Carrión-Alagna (2016:4).

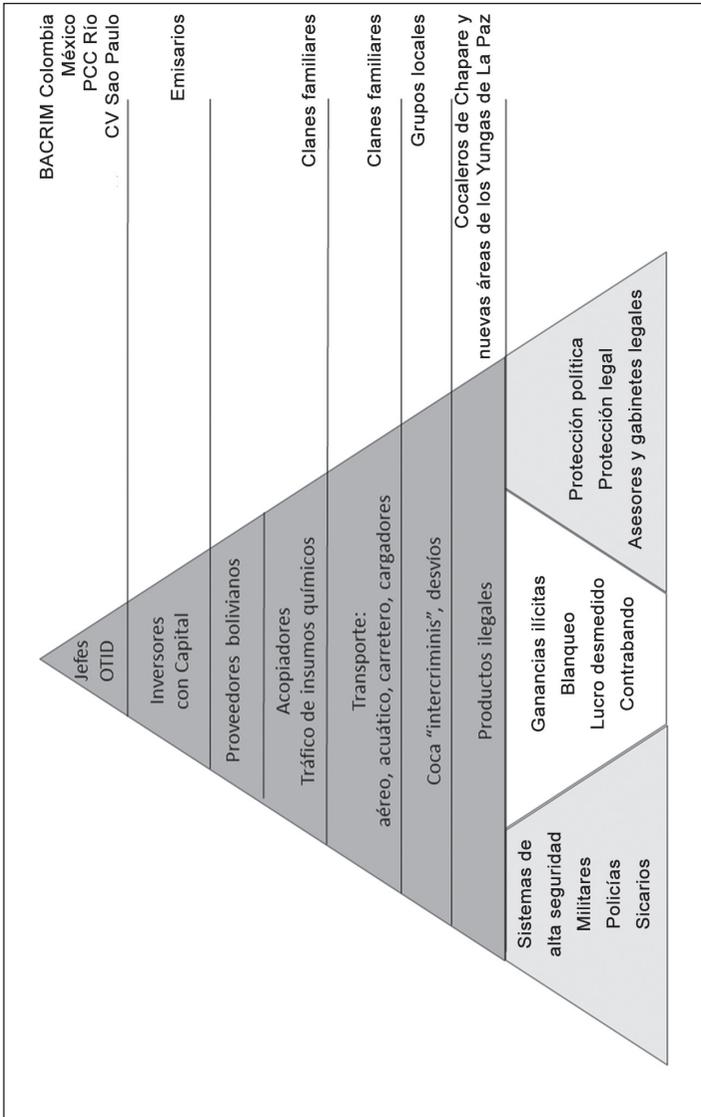
La trama interna de relaciones que se desarrollan con el narcotráfico se torna más compleja con el tiempo y sobre todo conforme su volumen es mayor, pues necesitan más logística a todo nivel y desarrollan mayor capacidad de incorporar el aporte de más actores. En buenas palabras, el narcotráfico envuelve cada vez más a los diferentes sectores y sistemas nacionales.

Fuera del ámbito de la producción, acopio y el transporte, se desarrolla una gama muy importante de tareas auxiliares necesarias del circuito como las diferentes formas de protección: armada y legal / institucional y las de lavado (Gráfico 9).

El trapecio referido al lavado de dinero y activos se articula con los otros tres espacios: producción, protección legal y seguridad. Los sectores que intervienen en el lavado son muy diversificados, entre los que destacan ganancias ilícitas, especulación y contrabando, construcción, banca.

Este escenario muestra una estructura de actores que interactúan, se ensamblan y movilizan una grilla de actividades de mediano y pequeño volumen. Este esquema es muy eficiente para generar poros de infiltración de la economía ilegal en la formal y muestra cómo se constituye un sistema de informalidad delincinencial, que caracteriza el rol de Bolivia facilitando la operación eficiente del delito en el sistema fronterizo, el mismo que no exige grandes

Gráfico 9: Cartelización y articulación de funciones en el tráfico de drogas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas.

confrontaciones y conflictos violentos en la disputa de recursos y ganancias. En este caso no se requiere de control de territorios, existe un control interno de la “ilegalidad”.

Sobre los nuevos circuitos de la droga, para el norteamericano Jeremy McDermott, se trata del fenómeno conocido como “efecto cucaracha”. Según explica: “Con la evolución del crimen organizado transnacional latinoamericano se han producido acontecimientos que ahora afectan a Bolivia de forma directa. A pesar de que los colombianos han estado interesados en Bolivia durante unas cuatro décadas, la naturaleza de este interés ha cambiado en los últimos diez años. En Bolivia, utilizando (pasta) base peruana, los colombianos pueden producir un kilo de cocaína de alta calidad por menos de USD 2.000. Ese mismo kilo en São Paulo o Buenos Aires alcanza un valor de hasta USD 8.000. Por lo tanto, los colombianos pueden ganar más de USD 5.000 por kilo, pero con un riesgo mínimo de interdicción y casi ninguno de extradición; simplemente moviendo envíos de drogas a través de la frontera con Bolivia hacia Brasil o Argentina. Estos dos países también actúan como puntos de transbordo para los mercados más lucrativos de todos: Europa y Asia. Y es aquí donde los colombianos están concentrando sus esfuerzos” (McDermott, 2014:5-6). McDermott afirma también que desde que los mexicanos se llevan la mayor tajada del mercado estadounidense, los colombianos prestan mayor importancia a Bolivia como punto de salida de la droga hacia sus vecinos e incluso con destino final en Europa y Asia. En los años ochenta, los carteles colombianos establecieron conexiones con narcotraficantes bolivianos para que sirvieran de proveedores de pasta base, de forma que los cárteles se encargarían de la cristalización y posterior envío a los Estados Unidos. Esto es lo que ha cambiado últimamente. “El llamado efecto cucaracha también ha tenido un impacto significativo sobre Bolivia. Cuando las luces se encienden en una habitación, las cucarachas corren hacia los rincones oscuros. El crimen organizado en gran medida actúa de la misma manera. Las luces están encendidas en Colombia y los barones de la droga, una vez son identificados, tienen una vida útil bastante corta allí, por lo que se trasladan al extranjero. Bolivia todavía no ha podido encontrar su interruptor eléctrico”, asegura (Ibidem).

Un ejemplo de cuán flexibles y dinámicos se han vuelto los circuitos del tráfico ilícito, son las informaciones que dan cuenta de la multiplicación de puntos de embarque de droga desde Perú hacia Bolivia y las formas cada vez más

novedosas de transporte. De acuerdo con informes del organismo boliviano antidrogas (Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico - FELCN), son tres las zonas consideradas “puntos sensibles” desde donde internan la droga de Perú a Bolivia: i) Alto Huallaga, departamento de San Martín; ii) Puno, y iii) el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Esta última zona sería una de las principales proveedoras de pasta base, que luego se refina en zonas norteñas de Santa Cruz, el Beni y el norte del departamento de La Paz⁴⁵. Otros informes atribuidos a la Dirección Antidrogas (Dirandro) del Perú, refieren, como un nuevo procedimiento para introducir la pasta base a Bolivia y luego a Brasil, el empleo de “cargachos” (mochileros), que llevan a pie la droga, durante días, hasta dos nuevos puntos de embarque (Alto Pichas y Palcazú), donde existen pistas clandestinas utilizadas por avionetas bolivianas⁴⁶.

El mismo fenómeno de proliferación de puntos de embarque y traslado de drogas se repite en la extensa frontera boliviano-brasileña, y lo propio en las otras fronteras de Bolivia con Chile, Paraguay y Argentina. Al respecto, vale la pena citar la declaración del viceministro de Defensa Social, Felipe Cáceres, reseñada en un reportaje periodístico.

La hoja de coca y el narcotráfico: tendencias

Si este es el esquema de funcionamiento, aunque es mucho más ágil y flexible, cabe preguntarse sobre el rol futuro del subsistema boliviano en el marco mayor del mercado de la cocaína. Manteniendo como variable fija el marco mencionado, que no lo es necesariamente, la variable que convendría analizar es la

45 Según un informe de la Dirección Antidroga de Perú es común que en Bolivia se adultere la droga peruana para aumentar su peso, mediante la mezcla de fenacetina con la pasta, con lo cual se consigue que el peso de la sustancia se triplique y aumente el valor de su cristalización. Así, si ese kilo llegó a costar \$us 900 en Perú, al salir de Bolivia vale \$us 9.000 porque se estiró y se mejoró la calidad de la droga. “El fármaco, mezclado con la pasta base, potencia el sabor amargo de la cocaína y mejora el aspecto. La fenacetina hace que la cocaína brille, lo que da más impacto visual, explicó el policía peruano”, señala un reporte del periódico El Deber, citando fuentes de la FELCN boliviana. <http://www.eldeber.com.bo/search/?query=bolivia%20enriquece%20droga%20>

46 Según informes mencionados en el reportaje: “Narcos del Perú cambian vías para entrar a Bolivia”, el viceministro boliviano de Defensa Social, Felipe Cáceres, ha corroborado tales versiones, asegurando que los narcos peruanos “cambian de puntos de embarque constantemente”. <http://eju.tv/2015/11/narcos-del-peru-cambian-vias-para-entrar-a-bolivia/>

cantidad de droga que se produce, ya que aparentemente el papel de Bolivia es de productor de la primera fase del narcotráfico. Al respecto la variable importante y conditio sine qua non es la **producción de hoja de coca**.

Existen datos confiables, con las reservas del caso, ya que es difícil medir este producto, el mismo que se produce en pequeñas proporciones, disperso y mimetizado con otros cultivos. Pero las mediciones de la UNODC pueden ser perfectamente lo más confiable y que nos sirve para nuestro propósito, que no radica en la extrema exactitud de la producción de hoja, sino en términos de sus proporciones, para visualizar el futuro del subsistema desde esta esquina de los mercados ilegales⁴⁷.

Algunos parámetros para dimensionar

Habrán más cocaína si:

- hay más hoja de coca;
- aumenta la productividad, las mismas hectáreas pueden producir más hoja de coca, dependiendo ello del tipo de arbusto de su edad y de la densidad de los cultivos;
- mejora el procedimiento de extracción de la cocaína;
- fuga mucha hoja de coca del mercado legal;
- los mecanismos de confiscación de la hoja de coca ilegal no son eficientes;
- hay menos confiscación de la cocaína, en cualquiera de sus formas;
- entra mucha hoja de coca de Perú;
- entra pasta base de Perú y en diferentes estados de elaboración.

Pero no todo lo que define el rol del subsistema fronterizo boliviano depende del comportamiento de los factores anteriores, que definen la capacidad productiva interna. Se ha mencionado que Bolivia es un país de paso y que una parte importante de la cocaína que sale de Bolivia ha entrado del Perú. Ello sin tomar en cuenta que en ciertas zonas del norte de La Paz, la cocaína que entra a Bolivia va de paso hacia Brasil, sin que se pueda tomar en cuenta el rol de Bolivia en el negocio y sobre todo hay un flujo muy importante de hoja de coca hacia el norte argentino.

⁴⁷ Las diferencias con las cifras de otras fuentes de los EEUU alimentan dudas, sin embargo no hay razones sustantivas que pongan en duda los datos del Gobierno con el apoyo de la UNODC.

El rol de la demanda es muy importante y define muchas situaciones. Tenemos una imagen, que no se puede comprobar por falta de información suficiente y confiable de la demanda de cocaína, y muchos datos apuntan a señalar el crecimiento de las actividades del narcotráfico en Bolivia. La incidencia de la demanda opera como un motor importante en la producción, en la oferta, que a su vez genera los estímulos económicos de un mercado de consumo que no ha cesado de crecer en el mundo y que adquiere rasgos cada vez más globalizados, aunque esté disminuyendo en Europa y EEUU.

Monitoreo de producción / cultivos. Por el régimen legal vigente, el cultivo de la coca es una actividad agrícola-cultural orientada tradicionalmente hacia el consumo lícito, medicinal y ritual de los pueblos andinos. Se añade que se entiende como consumo y uso lícito de la coca las prácticas sociales y culturales de la población como el “acullico” o masticación, usos medicinales y usos rituales⁴⁸. Al contrario de Colombia, el cultivo de la coca es lícito, aunque siempre sometido a diversas formas de control. Se definen y delimitan tres zonas de producción de coca en el territorio nacional: i) una zona de producción tradicional, en el departamento de La Paz; ii) una zona de producción excedentaria en transición, en el Trópico de Cochabamba (Chapare), sujeta a planes de reducción y sustitución; iii) una zona de producción ilícita y en las que el cultivo de la coca está prohibido, entre ellas las áreas protegidas.

El Órgano Ejecutivo tiene la facultad de determinar en forma periódica la cantidad de coca necesaria para cubrir la demanda del consumo legal, estableciéndose una producción máxima equivalente a un área de 12.000 ha de cultivo de coca. En cumplimiento de esta disposición el gobierno boliviano aplica planes anuales de reducción, sustitución y desarrollo, iniciando con 5.000 hectáreas anuales hasta alcanzar la meta de 8.000 hectáreas anuales.

Los procesos de circulación y comercialización de la hoja de coca también se hallan estrictamente regulados. De hecho, se ha reglamentado el funcionamiento de dos grandes mercados urbanos (el mercado del barrio de Villa Fátima, en la ciudad de La Paz, y el mercado en la población de Sacaba, en Cochabamba), que son los únicos autorizados para el comercio legal de la hoja

48 Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, promulgada el 19 de julio de 1988.

de coca, y también se han establecido otras medidas de control y fiscalización en el transporte; todos ellos dirigidos a prevenir y evitar el desvío de la coca al mercado ilegal del narcotráfico.

La producción de hoja de coca ha comenzado a decrecer muy lenta, pero sostenidamente en los últimos años en el país, como mencionan los informes de monitoreo de la UNODC⁴⁹, y el gobierno boliviano. El monitoreo de la gestión 2014-2015 presenta la misma tendencia del anterior: el país redujo 200 hectáreas de coca excedentaria, cifra que representa el 1% con relación al periodo anterior, según el estudio de monitoreo. De acuerdo con el informe del 2015, se identificó 20.200 hectáreas de cultivos, mientras que en 2014 la superficie cultivada estaba por el orden de las 20.400 ha. Se estima que esta cifra era un 11% menos de superficie cultivada que en 2013, cuando se cuantificaron 23.000 ha. “Se confirma así, por cuarto año consecutivo una reducción neta en la superficie de cultivos de coca y es considerada como la menor cantidad registrada desde que la UNODC iniciara el monitoreo de cultivos de coca en el país, en colaboración con el gobierno de Bolivia” (UNODC, 2015)⁵⁰.

49 El volumen de los cultivos es un tema viejo, aunque de facetas cambiantes, del que hoy se tiene dos versiones. Por un lado, el gobierno apoyado en el informe de la UNODC, elaborado con fuentes y cifras oficiales (monitoreo de los cultivos de coca) y, por el otro, el gobierno de los Estados Unidos con su Control Strategy Report (CSR). En su versión del 2016 contiene datos que cuestionan el estudio realizado por la UNODC. El informe insiste en la actual existencia de 35.000 hectáreas de hoja de coca en Bolivia, en lugar de 20.200. http://www.la-razon.com/suplementos/animal_politico/EEUU-vs-informe-cocacocaina_0_2452554767.html

50 El presente informe, el décimo tercero, que desde el año 2003 es publicado por la UNODC en coordinación con el gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, provee información sobre la extensión del cultivo de coca en los Yungas de La Paz, Trópico de Cochabamba y las provincias del norte de La Paz, así como de la producción potencial de hoja de coca. De igual forma, presenta información complementaria, de instituciones estatales bolivianas, sobre los precios de hoja de coca, su comercialización, racionalización/erradicación y otros temas relacionados. La metodología combina la técnica de interpretación visual de imágenes satelitales y la validación de la interpretación a través de misiones terrestres y aéreas de verificación en campo.

Tabla 6: Cultivo de coca en Bolivia, 2000-2015 (ha)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
14.600	19.900	21.600	23.600	27.700	25.400	27.500	28.900
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
30.500	30.900	31.000	27.200	25.300	23.000	20.400	20.200

Fuente: UNODC, monitoreo 2016.

“El año 2003, cuando comienza la serie de datos publicados por UNODC, la superficie de cultivos de coca fue estimada en 23.600 ha, o sea 3.400 ha más que en la última medición de 2015; esto significa que en 12 años la superficie cultivada de coca habría disminuido en 13,5%. En todo este periodo de tiempo el punto de inflexión ha sido el año 2010, cuando el crecimiento de cultivos de coca alcanzó un punto máximo de 31.000 ha. A partir de entonces se observa una tendencia decreciente, con una disminución de los cultivos de 10.600 ha en 2014 respecto de la superficie cultivada en 2010, vale decir un 34% menos que cuatro años atrás”.

Obviamente hay variaciones entre unas zonas y otras, observándose incrementos no despreciables en las áreas protegidas y en las periferias de las áreas tradicionales.

Tabla 7: Cultivo de coca en Bolivia, 2014-2015 por zonas (ha)

Superficie sembrada con coca	2014	2015	Cambio 2014-2015
Superficie con cultivos de coca en Bolivia	20.400	20.200	- 1%
Superficie con cultivos de coca en los Yungas de La Paz	14.200	14.000	- 1%
Superficie con cultivos de coca en el Trópico de Cochabamba	6.100	6.000	- 2%
Superficie con cultivos de coca en provincias del Norte de La Paz	130	150	+15%

Fuente: Tabla 2 del anexo.

Las proporciones en la distribución de las extensiones de cultivos por zonas no varían demasiado con el tiempo. “En 2015, el 69% de la superficie cultivada con coca se registró en los Yungas de La Paz, el 30% en el Trópico de Cochabamba y el 1% en las provincias del norte de La Paz. En comparación con

Tabla 8: Cuantificación del cultivo de coca por región, 2004-2014 (ha)

Región	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cambio 2013-2014 (%)	Total 2014 (%)
Yungas de La Paz	17.300	18.100	18.900	19.800	20.700	20.900	20.500	18.200	16.900	15.700	14.200	14.000	-10	70
Trópico de Cochabamba	10.100	7.000	8.300	8.800	9.500	9.700	10.100	8.600	8.100	7.100	6.100	6.000	-14	30
Provincias del norte de La Paz	300	300	300	300	300	300	400	370	320	230	130	150	-43	1
Total re-dondeado	27.700	25.400	27.500	28.900	30.500	30.900	31.000	27.200	25.300	23.000	20.400	20.200	-11	100

Fuente: UNODC, 2015.

2014, las primeras dos regiones mostraron un leve decremento de 200 y 100 ha respectivamente, mientras que en las provincias del norte la Paz se observó un incremento de 20 ha en la superficie cultivada con coca con relación a 2014” (UNODC, 2015). Estas cifras mostrarían una tendencia a la expansión en zonas no tradicionales.

Es importante mencionar que aproximadamente el 94% de la hoja que se produce en el Trópico de Cochabamba se destina a la fabricación de cocaína. El Chapare produce una hoja con mayor contenido del alcaloide y los arbustos son de mayor rendimiento. Se trata de una doble ventaja comparativa a favor del narcotráfico. No figuran los cicales que existen en las áreas protegidas. Ello no cambia este razonamiento, aunque si está levantando mucha inquietud en las organizaciones interesadas en la conservación del patrimonio natural. En seis áreas protegidas, de las 22 definidas por Bolivia, existen cultivos de coca y posiblemente actividades de procesamiento de cocaína. “En las áreas protegidas del país, donde el cultivo de coca no está permitido, se cuantificaron 204 hectáreas en 2015” (UNODC, 2015). La actual Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia reconoce a las áreas protegidas como bien común y patrimonio natural y cultural del país; cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas para el desarrollo sustentable (Tabla 9).

Al respecto, mediante la Ley N° 1178 de Organización del Poder Ejecutivo del 16 de septiembre de 1997, se aprobó la creación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), como organismo desconcentrado, el cual depende directamente del Ministerio de Medio Ambiente y Agua. En este marco, en Bolivia se han definido 22 áreas protegidas (APs), con una superficie de 170.700 km², que representan aproximadamente el 16% del territorio nacional. El monitoreo de cultivos de coca en el proceso de cuantificación, ha identificado seis áreas protegidas afectadas con cultivos de coca. El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), mediante el proceso de saneamiento, ha delimitado el “Polígono 7” y la “Línea Roja” al interior de los parques nacionales Isiboro Sécore y Carrasco, respectivamente, con la finalidad de evitar nuevos asentamientos en los mismos. Por consiguiente, la superficie de cultivos de coca dentro las áreas saneadas no están consideradas en estas áreas protegidas.

Tabla 9: Superficie de cultivos de coca dentro de cada área protegida

Área protegida	2014 (ha)	2015 (ha)	Cambio 2014-2015
Isiboro Sécore	15	12	-20 %
Carrasco	127	104	-18 %
Cotapata	28	31	11 %
Amboró	17	27	58 %
Apolobamba	15	18	20 %
Madidi	13	12	-8 %

No incluye la superficie de cultivos de coca del Polígono 7 y Línea Roja dentro de los parques nacionales Isiboro Sécore y Carrasco. Fuente: UNODC y Viceministerio de Desarrollo Social (VDS).

Con respecto al **rendimiento de los cultivos**, hay que anotar importantes cambios que se reflejan en los precios, afectados por la oferta de la materia prima. Al ser un cultivo importante en la economía campesina de las zonas cocaleras, el aumento de producción de hoja y la baja de los precios es un juego permanente y muy oscilante. La tendencia de los últimos años ha sido a la subida de los precios.

Los determinantes del rendimiento son muchos, como la edad de la planta, la edad de la zona de cultivo, con mayor o menor desgaste de la fertilidad del tipo de terreno que defina la posibilidad de mayor densidad, uso de fertilizantes y pesticidas, entre otros muchos. Este tipo de estudios no se están haciendo y las imágenes satelitales solo dan aproximaciones sobre imágenes de cultivos homogéneos.

El estudio de monitoreo ha contribuido al respecto; tras estudios de límites superior e inferior se concluye que la producción potencial de coca oscila entre 28 toneladas métricas (Tm) y 35 Tm por ha. Siendo supuestamente la zona del Trópico de Cochabamba aproximadamente un tercio menos que la de La Paz, se aproximan bastante 18,6 Tm (LP) versus 14,4 (Cbba). En total se estima entre 37.800 y 33.100 Tm. Pero lo que interesa destacar es que es precisamente de la zona del Trópico de la que deriva aproximadamente el 94% de coca al narcotráfico.

Tabla 10: Estimación de la producción potencial de hoja de coca secada al sol en las regiones de monitoreo (Tm)

Región de monitoreo	Límite superior (UNODC)*		Límite inferior (EPMHCB)*		Producción Potencial Estimada*		Cambio 2013-2014
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	
Yungas de La Paz	20.500	18.600	17.900	16.200	20.500	18.600	-9%
Trópico de Cochabamba	19.600	16.900	14.500	12.500	17.000	14.400	-15%
Norte de La Paz	290	159	240	130	260	140	-46%
Total Redondeado	40.400	35.700	32.600	28.800	37.800	33.100	-12%

* La producción potencial de hoja de coca fue calculada en base a los datos exactos de superficie y posteriormente redondeada a la centena. Fuente: UNODC - Secretaría de Coordinación CONALTID.

La comercialización y precios de la hoja de coca

Cuando se habla de comercialización, se habla de los mercados de la coca. El control de los mercados ha sido siempre un motivo de conflictos y de consolidación de estructuras de poder al interior de ellos. Son especialmente fuertes los mercados de La Paz y de Cochabamba desde donde se derrama la distribución al menudeo en todo el país. La hoja de coca está sometida a disposiciones legales para su circulación por el país⁵¹. El ejercicio de estas reglamentaciones ha sido en varios momentos de la vida sindical un espacio de construcción de poder muy importante a través del control de la comercialización y en particular de la evasión de los controles de los mercados legales.

“Según información reportada por DIGCOIN, la cantidad comercializada de hoja de coca en el mercado de Villa Fátima aumentó de 18.459 toneladas métricas en 2014 a 19.615 toneladas métricas en 2015, lo que representó un

51 En el Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (VCDI), la Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (DIGCOIN) cumple las funciones que establece el reglamento de circulación y comercialización de la hoja de coca en estado natural.

incremento del 6%; el mismo fenómeno se observó en el mercado de Sacaba, donde la cantidad comercializada de hoja de coca aumentó de 1.338 toneladas métricas en 2014 a 1.586 toneladas métricas en el 2015, un incremento del 19%. De un total de 21.201 toneladas métricas de hoja de coca, el 93% fue comercializado en el mercado de Villa Fátima del departamento de La Paz y el restante 7% se comercializó en el mercado de Sacaba del departamento de Cochabamba” (UNODC, 2016).

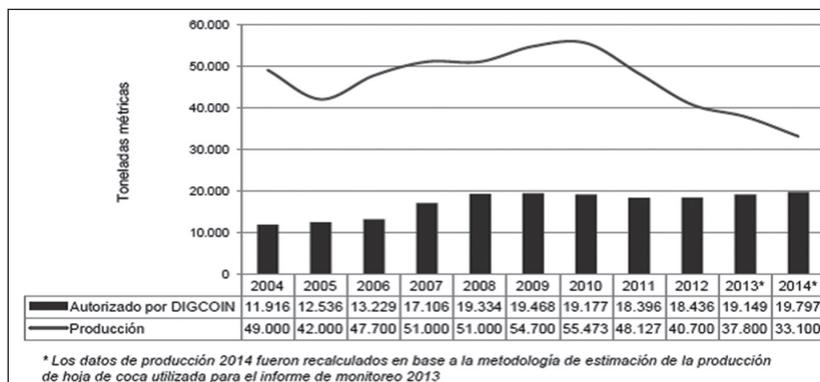
Estos datos muestran aspectos importantes como que la coca del Chapare elude la comercialización en los mercados establecidos, dándose en el momento del comercio ilegal un paso tan importante para el funcionamiento del narcotráfico como la producción. No es entre los productores que se benefician de las mejores ganancias del cultivo de hoja de coca, es en el control del comercio tanto legal como del clandestino. En muchos casos la hoja llega a los confines de los departamentos lejanos como Potosí e incluso el norte de Argentina.

“El mayor movimiento comercial de hoja de coca en los mercados autorizados del país fue generado por los comerciantes detallistas que representan el 62%, porcentaje menor en relación al año pasado (69%), seguido por el de los productores detallistas (37%), el cual representó un porcentaje mayor al año anterior (31%) y las otras formas de comercialización de la hoja de coca, trueque e industrialización se han mantenido en 0,6 y 0,1%, respectivamente, mismo porcentaje que el año anterior” (UNODC, 2016).

A estas alturas del proceso, debido a la falta de información, ya no se puede comparar producción con comercialización, encontrando que el registro de comercialización es superior a las estimaciones de producción, lo que puede deberse a la falta de actualización de los cálculos de rendimiento. Por ello pareciera que los rendimientos son superiores y que las estimaciones deberán ser más.

Muy relacionado con el rendimiento y con el comportamiento de la comercialización es el **comportamiento de los precios**, ya sea como resultado o como disparador. “En 2014, el precio nominal promedio de la hoja de coca comercializada en los mercados autorizados de Villa Fátima y de Sacaba asciende a 8,3 USD/kg y 8,8 USD/kg respectivamente, lo que representa un incremento de 6% en ambos casos. El precio nominal promedio ponderado

Gráfico 10: Producción y comercialización de la coca a nivel nacional 2004-2014



Fuente estadística: DIGCOIN-UNODC.

de un kilogramo de coca en ambos mercados, en el año, es de 8,3 USD (58 bolivianos), que es 6% más que en 2013”.

Tabla 11: Precios promedio de hoja de coca 2013-2014

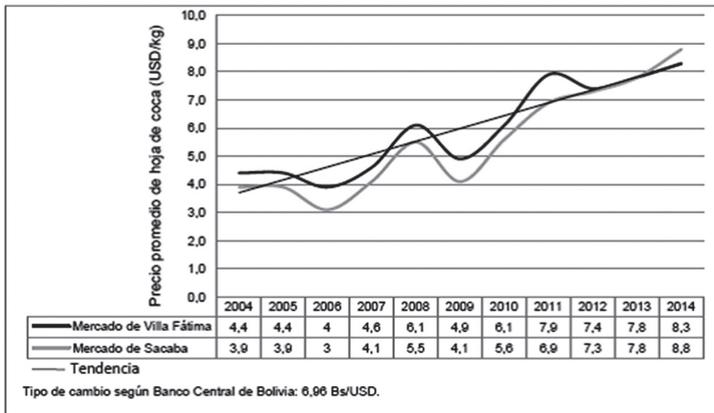
Mercado	2013		2014		2015		Cambio 2013-14
	Bs/ kg	USD/ kg	Bs./ kg	USD/ kg	Bs/ kg	USD/ kg	
Precio promedio en el Mercado de Sacaba (Cochabamba)	54	7,8	67	9,6	61	8,8	13%
Precio promedio en el Mercado de Villa Fátima (La Paz)	54	7,8	48	6,9	57	8,3	5%
Precio promedio nacional ponderado de acuerdo a la cantidad vendida	54	7,8	65	9,4	58	8,3	6%

Tipo de cambio según el Banco Central de Bolivia (BCB): 6,96 Bs/USD. Fecha: 23/06/2015. Fuente: DIGCOIN-UNODC (2016).

Los precios de la hoja han reflejado claramente el incremento del narcotráfico al ser más demandada para la elaboración de pasta, ya que no se registran tendencias al aumento del consumo personal y doméstico, ni otros usos. Más bien todo pareciera indicar que el masticado está descendiendo con el tiempo. En casos incluso se ha debido frenar la subida de precios con la importación de pasta básica de Perú. No hay muchos indicios de que de Perú llegue hoja de coca a Bolivia.

“... en el período 2004-2014, la evolución de los precios nominales de hoja de coca muestra una tendencia creciente. Así, el precio en el mercado de Villa Fátima subió 89%, de 4,4 USD/kg en 2004 a 8,3 USD/kg en 2014, mientras que en el mercado de Sacaba el precio experimentó un incremento de 125%, de 3,9 en 2004 a 8,8 USD/kg en 2014”.

Gráfico 11: Evolución de los precios nominales de coca 2004-2014



Fuente estadística: DIGCOIN-UNODC.

Probablemente haya sido la hoja de coca el producto que logró mantener su valor, superando la inflación. Ello ha incidido con seguridad en su crecimiento mantenido. “En el periodo 2005 - 2015, las estadísticas registradas por DIGCOIN muestran que el volumen comercializado de hoja de coca a nivel nacional se incrementó en un 69% de 12.536 a 21.201 toneladas métricas. En ese mismo periodo el departamento de Santa Cruz continuó siendo el mayor comercializador de hoja de coca a nivel nacional con excepción de 2008 cuando fue superado por el departamento de La Paz. Según los datos de DIGCOIN, la comercialización de hoja de coca en el país se incrementó en 7%, de 19.797 toneladas métricas en 2014 a 21.201 toneladas métricas en 2015” (UNODC, 2015).

Sobre el valor global de la producción de hoja de coca, la UNODC estima el valor total de la producción de hoja de coca para el año 2014 en USD 282 millones. Ello bajo el supuesto de que toda la hoja de coca fue comercializada

en los mercados autorizados, lo que, por cierto, no es el caso. Dicho monto representa el 0,95 del PIB de Bolivia estimado en USD 32,8 mil millones), y el 8,8% del PIB del sector agrícola estimado en USD 3,2 mil millones.

Tabla 12: Valor de la producción estimada de coca en las regiones de monitoreo (precios en mercados autorizados 2014)

Mercados/regiones	Precio promedio en los mercados autorizados (USD/kg)	Producción estimada de hoja de coca (Tm)	Valor total de la hoja de coca (USD)
Villa Fátima/ Yungas y provincias del norte de La Paz	8,30	18.740	155.542.000
Sacaba/ Trópico de Cochabamba	8,80	14.400	126.720.000
Total redondeado		33.100	282.262.000

Fuente: En base a DIGCOIN-UNODC.

En la medida que el PIB ha ido creciendo ha bajado la relación valor de la hoja de coca con respecto del PIB. “Para una perspectiva comparada, hay que decir que en 2004 la propia UNODC había estimado el valor de la producción de hoja de coca en el país en USD 240 millones, que, en ese momento, era equivalente al 3% del PIB nacional, o bien al 17% del PIB agrícola del año 2003.

Sobre el valor total del PIB, que en la actualidad oscila en torno a USD 32,76 mil millones, se estima que los USD 282 millones representan el 0,8% del PIB del país y 8,1% del PIB del sector agrícola, que es de USD 3,3 mil millones. Estos datos indican que 10 años después, la producción de hoja de coca tiene un impacto mucho menor en la economía boliviana”. Solo que para evaluar el impacto real que ella tiene habremos de verla en su relación con los demás sectores de la economía legal e ilegal, y no compararla sector a sector como si estos pudieran existir sin desarrollarse entrelazados. Pero particularmente veremos su relación con el otro gran sector de los mercados ilegales que es el contrabando.

Erradicación de cultivos de coca e incautaciones

A la producción, indicador de la oferta potencial al narcotráfico, hay que restar el impacto de los procesos de racionalización o erradicación, es decir la incineración de la hoja de coca, tal como, supuestamente, ocurre con las drogas.

Probablemente sea este uno de los temas más conflictivos con los productores en el inicio del proceso. Sobre todo en el caso del Trópico de Cochabamba, donde la organización sindical de base es muy cerrada y estricta, lo que les ha servido para constituirse en un escenario de poder político. En primer lugar el sindicato otorga, aunque no formalmente, el derecho a poseer un chaco. Segundo, la cantidad de hoja permitida, de un cató (40x40m) por asociado. Tercero, la declaración de zona excedentaria, por consiguiente sometida a racionalización. Al mismo tiempo estos enclaves de poder han servido para contar con mayor poder negociador con el gobierno y la cooperación, así como para la formación de liderazgos. Donde más ha funcionado este sistema de actores sociopolíticos fue en el Trópico de Cochabamba, donde es muy importante a nivel nacional ser el presidente de las seis federaciones de cocaleros. En el caso de los Yungas paceños y el norte de La Paz, los pequeños campesinos, si bien están organizados sindicalmente, se parecen más a comunidades que a verdaderos sindicatos verticales.

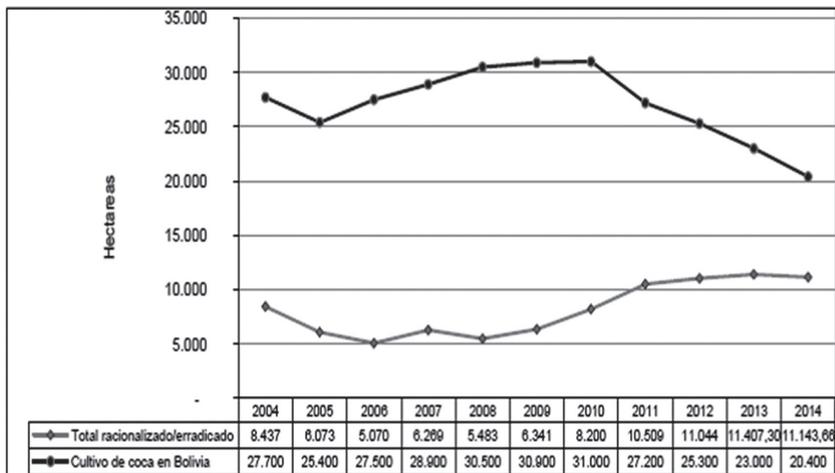
Probablemente por la mayor extensión de los cultivos es en los Yungas de la Paz donde las fuerzas encargadas de la erradicación han operado con mayor intensidad, logrando así las metas programadas de erradicación. Pero el impacto es muy diferente, ya que la casi totalidad de los cultivos paceños están dentro de la categoría de legales, mientras que en el Trópico de Cochabamba, donde se produce la mayor parte de la coca destinada a la fabricación de droga, sufren con mayor intensidad los programas de erradicación. Este aspecto ha generado enfrentamientos con el gobierno.

Los datos globales de los alcances de la racionalización muestran avances interesantes, aunque nunca se logra acabar con lo que posiblemente sea el excedente que va al narcotráfico. “Los resultados del proceso de erradicación y sustitución de cultivos alcanzaron en 2014 a 11.144 ha, lo que significa una disminución del 2% respecto de los resultados en 2013. En el Trópico de Cochabamba –la zona de cultivos excedentarios– la superficie erradicada apenas

tuvo un ligero incremento de 0,2%, de 7.406 ha en 2013 a 7.423 ha. Entretanto, en los Yungas la superficie erradicada tuvo más bien un decremento de 8%, al haber disminuido de 3.470 ha en 2013 a 3.194 ha en 2014 (ver anexo, Tabla 2).

Tiene alto significado coyuntural el que se anuncie éxitos en la racionalización/erradicación, en el sentido de legitimidad del gobierno que debe mostrar ante el país y la comunidad internacional que está cumpliendo con los compromisos adquiridos por la corresponsabilidad en el tema de las drogas. Sin embargo, mirando las series de largo plazo y tomando como referencia las hectáreas existentes, si sumamos lo erradicado ya no quedaría una sola planta de coca. La clave está, no solamente en la solidez de las cifras del monitoreo, sino sobre todo en los proceso de replanteo. Es importante la erradicación de almácigos, lo que es un indicador de que la existencia de la hoja de coca está lejos del peligro. Significa que existe mucha planta nueva, que es la más productiva, aunque necesite por lo menos un año para producir bien.

Gráfico 12: Racionalización/erradicación de coca y superficie cultivada

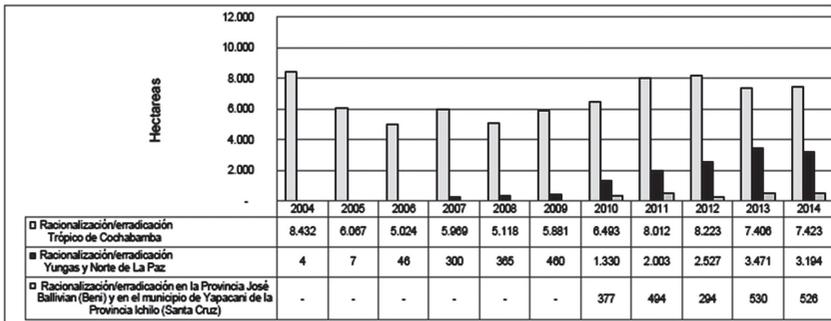


Fuente estadística: DIGCOIN-UNODC.

Con todo ello, los anuncios anuales son importantes en la medida que mostrarían la voluntad y la posición oficial frente al origen del narcotráfico. No obstante los últimos años el gobierno de los EEUU. sigue colocando a Bolivia entre los países que no están cumpliendo⁵².

Siguiendo con las cifras oficiales de la mano de la UNODC “... Vistos en perspectiva, los resultados de la erradicación de cultivos en el Trópico cochabambino, en el período 2008-2012, tuvieron un incremento de 60,7%, de 5.118 a 8.223 ha; entre 2012 y 2014 se ha registrado una disminución moderada de 8.223 a 7.423 ha, con un decremento de 9,7%. En los Yungas, la superficie erradicada durante el período 2007-2013 arrojó un incremento sostenido de 300 a 3.470 ha, para luego acusar una leve disminución”. Las cifras muestran una imagen de estabilidad en el tiempo de la oferta de esta materia prima básica. Probablemente este equilibrio se acerca bastante al ciclo natural de reposición. La planta tiene un ciclo de vida máximo de 13 años y es necesario podar o erradicar. Posiblemente se está logrando por la intervención de los programas una coincidencia. De todos modos, todo pareciera sugerir que se mantiene estática la oferta de hoja con respecto a las necesidades de la población y del narcotráfico.

Gráfico 13: Racionalización/erradicación anual de coca en Bolivia a nivel regional



Fuente estadística: DIGCOIN-UNODC.

52 “El Departamento de Estado norteamericano dio a conocer su informe 2016 sobre control antinarcoóticos, donde reitera el “fracaso manifiesto” de Bolivia en la lucha antidrogas, indicando que entre 2013 y 2014 se dio un aumento del 30% en los cultivos de coca, que de acuerdo al reporte llegarían a las 35.000 hectáreas” (U.S. Department of State, 2016) <http://eju.tv/2016/03/informe-completo-euu-35-000-hectareas-coca-bolivia/>

Incautaciones de coca ilegal. En 2104, la fuerza antinarcóticos incautó 582 toneladas métricas de hoja de coca, representando un incremento de 22% con relación al año 2013, cuyo valor alcanzó a 476 toneladas. Las incautaciones de hoja de coca siguen una tendencia ascendente desde 2004, habiendo alcanzado un valor máximo en 2008 de 2.065 toneladas métricas. Sin embargo, esa tendencia se ha revertido desde el año 2009 e incluso ha caído abruptamente (anexo Tabla 3).

Producción de cocaína

Uno de los principales cuestionamientos que se hace al informe anual de monitoreo es que se trata de solo monitoreo de la hoja de coca y no del narcotráfico. De poder hacerse estas estimaciones estaría el país en condiciones más seguras de evaluar el aporte que hace a los mercados ilegales de la droga. Apoyados en el estudio de la UNODC y otros documentos tratamos de mostrar una imagen a través de cálculos indirectos sobre este tema.

Con respecto de las incautaciones de cocaína se las suele tomar como un indicador del volumen de la producción y flujo, y se llega a decir que la incautación equivale aproximadamente a un 10-15% del volumen. Nada tan poco serio puede ayudar.

Se puede conocer cuánta cocaína potencial produce Bolivia por métodos indirectos, basándonos en la conversión de hoja a clorhidrato. Sin embargo esto es limitado, ya que no conocemos cuánto de la cocaína que circula por Bolivia procede de Perú y cuánto es lo que se produce en Bolivia.

Tampoco se pueden hacer proyecciones de nuestro potencial, porque no se ha podido poner en práctica los factores de conversión. En el caso de Bolivia, aunque no se ha discutido, la voz oficial del Estado es que sería ilegal e inconstitucional este ejercicio. Se podría exportar para que se haga fuera del país, pero por la propia convención de Viena estaría prohibida dicha exportación.

Tomando ejemplos de países vecinos, quienes tampoco son muy afectos a este ejercicio de sinceramiento, se tienen algunas cifras aproximadas que pueden ayudar al propósito de acercarnos un poco al volumen potencial. En esta investigación este no era el objetivo, sino tratar de conocer cómo es el anclaje

del subsistema boliviano en el sistema regional y global de fronteras a partir de su participación en el mercado de las drogas. Solo interesa como dato principal el volumen en términos de proporciones.

La cooperación está dispuesta a contribuir en los cálculos de rendimiento. Tras la presentación del último informe (2016⁹ de monitoreo llevado a cabo por la UNODC), la Unión Europea (UE) que apoya a Bolivia en la temática, ahora sin la presencia de la ayuda norteamericana de años pasados, ofrece financiar un estudio sobre potencial de producción cocaína en Bolivia⁵³. “Nuestros fondos están disponibles para el trabajo en este tema, pero se requiere el acuerdo del gobierno, obviamente, y las autoridades de Naciones Unidas, porque hay que hacer el estudio fuera del país”, sostuvo el jefe de la Delegación de la UE, Timothy Torlot. El funcionario europeo agregó que para ese estudio en concreto será necesario exportar desde Bolivia hojas de coca, lo cual está prohibido por la Convención antidroga de la ONU de 1961. Torlot habló del asunto después de que el representante de la UNODC, Antonino di Leo, presentara a las autoridades bolivianas la recomendación de hacer el estudio de “la conversión coca-cocaína”⁵⁴.

Según dijo Di Leo, con ese estudio se puede estimar “el potencial de producción de cocaína en el país”. “Aunque el gobierno de Bolivia ha manifestado que su ordenamiento legal no le permite llevar a cabo este estudio, la UNODC considera necesario encontrar los mecanismos que permitan su realización”, sostuvo el representante de ese organismo de Naciones Unidas.

El estudio también estableció que Bolivia tiene un potencial de producción de hojas de coca de 32.500 toneladas métricas, de las que solo un 65 % se comercia en mercados legales.

La hoja de coca está protegida en Bolivia por la Constitución promulgada por el presidente Evo Morales en 2009 por sus usos culturales, religiosos y

53 La Unión Europea financió un estudio difundido hace dos años en Bolivia y estableció que el uso legal y tradicional de la planta solo requiere una producción de alrededor de 14.700 hectáreas. La legislación boliviana admite un máximo de 12.000 hectáreas de hojas de coca para usos lícitos, pero el Ejecutivo discute un proyecto de ley, en consulta con los sectores campesinos, que podría subir ese límite hasta las 20.000 hectáreas.

54 <http://eju.tv/2015/09/antonino-de-leo-falta-estudio-sobre-conversion-de-coca-en-cocaína/>. UNODC y la Unión Europea recomiendan a Bolivia estudios sobre la producción de cocaína. <http://eju.tv/2016/07/unodc-la-union-europea-recomiendan-bolivia-estudios-la-produccion-cocaína/>

medicinales, aunque la planta también es derivada al narcotráfico al contener alcaloides que son la base de la producción de cocaína” (La Razón Digital/EFE, 05/07/ 2016).

Algunos antecedentes. De acuerdo con los estudios de la UNODC de Perú (informe de monitoreo 2013), esta comparte importantes datos con el relato de varios intentos. “Basado en la información sobre factores de conversión establecidos por la operación Breakthrough, llevada a cabo por los Estados Unidos entre los años 2003 y 2004, se establece que 375 kg de hoja seca al sol son necesarios para producir 1 kg de clorhidrato de cocaína”. La UNODC reportó este componente hasta el año 2008, empleando para dicho fin el mencionado factor de conversión.

“En el año 2009, a través del proyecto PRELAC se entrevistaron a sesenta y cuatro (64) químicos o cocineros. Los resultados preliminares señalaron efectivamente una significativa reducción de los requerimientos de hoja para la obtención de un kg de cocaína pura. No obstante esta información no fue validada por simulaciones de procesos en campo, lo que impidió su uso como dato idóneo para obtener este componente”.

“En septiembre del 2012, DEVIDA conjuntamente con UNODC contando con el apoyo financiero de la Embajada de Francia y la participación de otras entidades del Estado, con responsabilidad en el tema, iniciaron un trabajo con el fin de determinar el “Factor de conversión de hoja de coca en clorhidrato de cocaína”. Este trabajo consideró en su etapa I la entrevista a 40 “cocineros o químicos” en cinco (5) zonas cocaleras de mayor importancia. En la etapa II se debería efectuar simulaciones de los procesos en campo y en la etapa III, mediante análisis de laboratorio determinar la pureza de la cocaína obtenida en campo y la “eficiencia de la transformación”. De las tres etapas, se ha concluido la primera de ellas entrevistando a 35 químicos o cocineros obteniéndose resultados similares a los obtenidos por PRELAC, es decir menores requerimientos de hoja. Las dos etapas finales (simulación en campo y el análisis de pureza) vienen siendo gestionados”.

La Dirandro de Perú estima la producción mundial de cocaína en 1.100 toneladas. “De ese total, 200 toneladas salen de la selva de Perú. Y de esa cantidad, el 95% ingresa a Bolivia”. El mismo informe “señala que, al cruzar la frontera, un narco boliviano compra el kilo de pasta base lavada peruana en

\$us 900, pero el verdadero negocio se inicia en este país”. “Se mezcla fenacetina con la pasta y el peso de la sustancia se triplica, pero también se cristaliza. Si ese kilo llegó a costar \$us 900, al salir de Bolivia vale \$us 9.000 porque se estiró y se mejoró la calidad de la droga” (<http://www.eldeber.com.bo/bolivia/segun-informe-bolivia-enriquece-droga.html>.) Según dicho informe, 90 Tm de pasta viajarían al año a Bolivia.

Para el diputado nacional Luis Felipe Dorado de Convergencia Nacional (CN), refiriéndose al informe UNODC 2012, señala que “otro aspecto que la UNODC debe tener en cuenta es que actualmente se fabrica mucha más cocaína con menos coca mediante el denominado “método colombiano”. Antes los narcos bolivianos fabricaban un kilo de cocaína en 12 horas a partir de 350 libras de coca. Ahora, con la misma cantidad de hoja se producen dos kilos en dos horas. Es decir, que la modernización tecnológica del narcotráfico les permite prescindir de algunos cultivos” (<http://eju.tv/category/coca-narcotrafico/>).

¿En qué consiste el método colombiano? “Empleando una técnica de pisotear las hojas en un pozo de agua, los ‘químicos’ tanto del Perú como de Bolivia fueron capaces de extraer cerca del 45 por ciento del alcaloide de la cocaína de la hoja... Quienes procesan la pasta básica de cocaína en Colombia emplean un método de producción completamente diferente... resulta razonable que los ‘químicos’ colombianos puedan extraer hasta 70 por ciento del alcaloide de cocaína de la hoja”⁵⁵.

El gobierno dice que en Bolivia operan narcos itinerantes, según un reporte de La Razón⁵⁶; el ministro Cáceres afirma que “las bandas han incorporado el método colombiano para conseguir mayor producción de droga. Hasta hace dos años, con los “pisacocas” se utilizaban 350 libras de coca para procesar en 12 horas un kilo de cocaína. Ahora con 350 libras de coca se logran dos kilos de cocaína en dos horas, pero se emplean precursores químicos, combustible y cemento”, precisó. Cáceres explicó que el “modelo colombiano” consiste en el uso de molinos de fabricación casera para moler coca, a la par que utilizan bastante combustible. Ade-

55 DCI-Centro contra el Delito y Estupefacientes, y Agencia Antidrogas de los EE.UU. Colombia: Coca Cultivation and Preliminary Results from Operation Breakthrough [Colombia: Cultivo de Hoja de Coca y Resultados Preliminares de la Operación Irrupción], mayo de 2000, 8. http://www.drugpolicy.org/docUploads/bigwood_coca_op_breakthrough.pdf

56 <http://eju.tv/2012/06/gobierno-dice-que-en-bolivia-operan-narcos-itinerantes/>

más se emplean lavadoras y hornos de microondas para elaborar droga en espacios reducidos en los suburbios de las ciudades, reportó la Agencia de Noticias Fides (ANF). “No hay carteles”. “Están moliendo hojas de coca y están utilizando en grandes cantidades gasolina”, manifestó Cáceres. En los últimos tres años, según datos estadísticos del departamento de Inteligencia de la FELCN, casi el 90% de la fabricación de pasta base de cocaína usa ese método, que emplea coca molida, combustible y requiere solo de dos horas para extraer el alcaloide, cuando en las pozas tradicionales o manuales se requiere hasta 10 horas y el trabajo de los “pisacocas”, según el zar antidrogas. Explicó que la FELCN constató que en las pozas “tradicionales”, en el pasado, de 350 libras de hoja de coca los narcos extraían un kilo de cocaína, cantidad que se habría duplicado con esta otra modalidad de producción, aunque mencionó que hay otros métodos. “Los narcotraficantes han evolucionado en su industria, principalmente en la utilización de precursores, por ejemplo, el cemento no es un precursor, pero hoy en día se usa”, sostuvo.

Para finalizar, se puede estimar que Bolivia tiene una capacidad de producción de aproximadamente 350 Tm de clorhidrato.

Adicionalmente, el proceso enriquece o engorda una cantidad importante proveniente de Perú⁵⁷. Según un reporte de la Dirección Antidroga de Perú, en Bolivia se refina un 95% de su producción de pasta base y logran aumentar el volumen hasta tres veces con la utilización del fármaco fenacetina⁵⁸.

El narcotráfico en la economía

¿Cuál es la participación del narcotráfico en el producto nacional? Desde luego que no hay cálculos oficiales que respondan a esta pregunta y las estimaciones que se conocen difieren unas a otras, porque los métodos de cálculo son

57 “En Bolivia, los narcos se aprovechan de un descontrol aún mayor del que ocurre en territorio peruano”, termina el informe de la Dirandro explicando que en el país es “más fácil” cristalizar y poner químicos a la pasta base de cocaína que sale del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem) de Perú. Esta zona no tiene control policial y, según fuentes oficiales, ahí opera el grupo Sendero Luminoso. Perú trabaja con Bolivia en la lucha coordinada contra el narcotráfico. La prioridad es erradicar los narcovuelos que salen del Vraem hacia el Oriente boliviano. También se trabaja en la lucha antidrogas en el lago Titicaca. <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/segun-informe-bolivia-enriquece-droga.html>

58 <http://eju.tv/2015/08/la-hoja-de-coca-boliviana-cuesta-mas-del-doble-que-la-peruana/>

diferentes entre sí. El principal problema es reducir el narcotráfico a la hoja de coca o a esta con los productos derivados como es la pasta base y el clorhidrato. Como no se cuenta con cifras aisladas, confiables de estos tres factores, nos referimos a estimaciones diversas que suelen circular.

Por ejemplo, en 2010 el vicepresidente boliviano Álvaro García Linera había declarado que el narcotráfico representaba un valor cercano al 3% del PIB⁵⁹. Si ello fuera así, y aplicando este 3% al PIB del año 2012 (estimado en USD 27 mil millones), el flujo del narcotráfico sería del orden de USD 800 millones. Muchos piensan, sin embargo, que esta cifra subestima el tamaño real de esta actividad, sobre todo si se considera el valor creciente de las exportaciones.

Painter (1994) reportaba para 1990 una participación de hasta 12% del PIB para la cadena coca-cocaína, ratio que empero podría haber disminuido debido a que entonces no se tenía un sector hidrocarburos tan grande como el que se tiene ahora.

Wall Street Journal, para el 2003, estima los ingresos generados por el narcotráfico de USD 500 millones, equivalentes al 6% del PIB de ese mismo año⁶⁰.

Campero (2014), por su parte, ha estimado para el año 2012 un valor cercano a USD 300 millones, únicamente por concepto de producción de hoja de coca; esta cifra no considera el valor agregado en el proceso de refinación de la coca para la obtención de derivados como pasta base y clorhidrato de cocaína.

De nuestra parte, y utilizando el método de usos y fuentes de la balanza de pagos, equiparándolo en nuestra hipótesis con el contrabando, se estima el flujo del narcotráfico en aproximadamente un 6,7% respecto del PIB; vale decir, más o menos USD 1.809 millones, para el mismo año de 2012 (Ferrufino, Rubén, 2015, 23).

Las diferencias provienen del problema de querer aislarlo como un sector de la economía medible. Habida cuenta de que interactúa y se entrelaza con los otros sectores ilegales, narcotráfico, contrabando, minería ilegal y trata y tráfico de personas, no es posible y menos aún es útil perderse en esa tarea.

Independiente de estas estimaciones es importante tomar como referente esta cifra, la que va a mostrar el gran poder estructurador del narcotráfico en los mercados ilegales. Ello al margen de que se trate de cocaína boliviana más aquella otra procedente de Perú.

59 <http://www.jornadanet.com/n.php?a=53159-1>

60 <http://online.wsj.com/articles/SB105277602959745000>

“En el contexto boliviano, se identifican dos flujos importantes de actividad económica transfronteriza. Por un lado está el contrabando y por otro el narcotráfico. Ambas actividades han estado en crecimiento a lo largo de décadas y gradualmente se han insertado en otros espacios legales de actividad comercial e incluso productiva. Ha permeado a los bienes raíces, la construcción, la intermediación financiera, el transporte, etc.

Bolivia es una de las economías más informales en Sud América. Desde la perspectiva de la ocupación y el empleo, el 61.7 por ciento de la fuerza de trabajo se concentra en la informalidad, entendida esta como autoempleo o empleo sin todos los beneficios establecidos por ley. Desde la perspectiva de la contribución a la economía, la informalidad representa un valor equivalente al 22.7 por ciento de la actividad productiva urbana. Considerando el total (rural y urbano), la contribución sería comparable al 17 por ciento del PIB total. Los sectores con mayor presencia informal son el transporte, la construcción, el comercio y en menor medida la manufactura” (Ferrufino, 2015: 28).

En volumen, el contrabando está muy cercano al narcotráfico, pero sobre todo es importante por su impacto en la economía, en la que compiten mercancías de importación con aquellas nacionales, de una cantidad importante de sectores tanto pequeños y medianos de la manufactura. Con la agricultura ocurre una situación igualmente grave, habida cuenta de la gran cantidad de alimentos que se importan de los países vecinos gracias a la mayor competitividad, determinada por tecnología y por políticas cambiarias. Pero incluso de países tan lejanos como Estados Unidos y Malasia están exportando a Bolivia alimentos.

En muchos de estas importaciones se confunden las importaciones legales con las ilegales, ya sea porque muchas entran de contrabando, como por los métodos de subfacturación para efectuar los trámites de aduana. A continuación una visión general de los diferentes sectores informal/ilegales.

Comercio e importaciones, volumen y desempeño

Sin duda, la actividad central en las zonas fronterizas del país es el comercio de importación en auge durante los últimos 10 años. Son muchos los factores que contribuyen a esta labor, como las diferencias de precios entre Bolivia, países vecinos y otros más lejanos como la China, y las diferencias de competitividad, economía extractivista, políticas cambiarias.

En el caso de Bolivia, y por sus condiciones de acceso a puertos, el comercio legal masivo se produce principalmente por vía terrestre, incluido aquel que llega vía marítima y que ingresa por el vecino país de Chile. En esta actividad se entremezclan lo legal y lo ilegal, o finalmente queda el “legal a medias”. Existen datos de prensa donde se muestra cómo el propio mercado legal opera a base de subfacturación de mercancías en el lugar de origen y doble facturación en función de aduanas y sus aranceles.

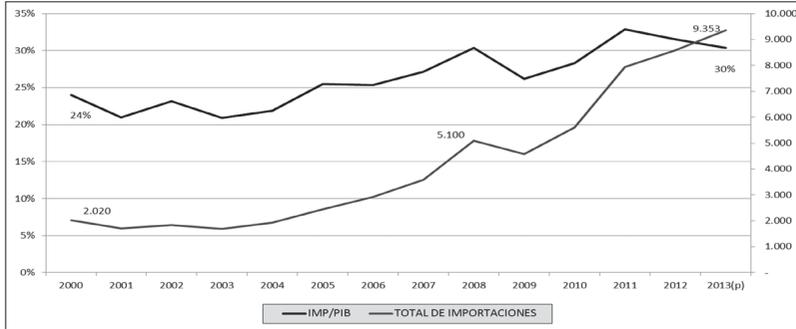
La economía boliviana, durante los últimos años, ha sido el acelerado crecimiento de las compras de bienes y servicios del exterior con el aumento de déficit comercial con prácticamente todos los países. Las importaciones han pasado de USD 2.020 MM a inicios de la década pasada para llegar a USD 9.353 MM al cierre de 2013. Se trata de un crecimiento acumulado de 363% para el periodo 2000-2013. El trabajo contratado para este cálculo reporta esta serie y presenta además la participación de este valor nominal de importaciones en el PIB a precios corrientes de cada periodo⁶¹ (Ferrufino, 2015:8).

Al cierre del año 2000, las importaciones representaron cerca del 24% del PIB, mientras que al cierre de 2013 estas subieron a 30%, dando cuenta de la mayor relevancia de las importaciones en la economía nacional. En el Gráfico 15 se aprecia la evolución de la composición de estas importaciones, donde se presenta una clasificación que intenta aislar componentes relevantes que en el agregado no son visibles.

El componente individual de mayor peso corresponde a suministros industriales (USD 2.735 MM a diciembre de 2013), principalmente vehículos automotores de uso industrial; otros motorizados para el transporte de personas

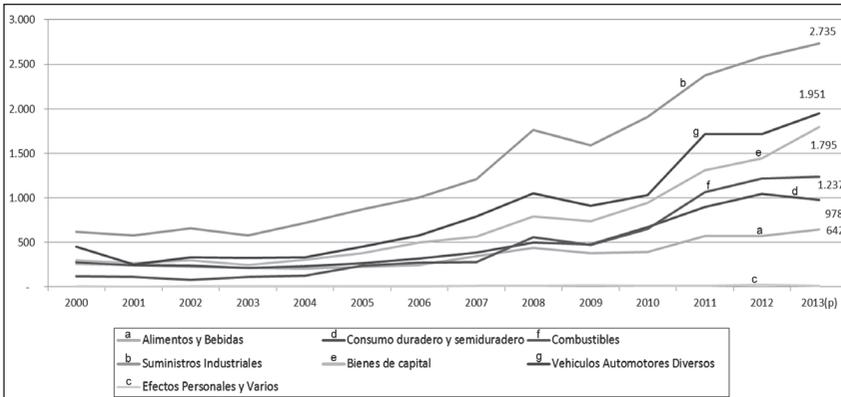
61 Para la información de este capítulo CEBEM encargó a Rubén Ferrufino un estudio. La Economía Transfronteriza en Bolivia (Ferrufino, 2015).

Gráfico 14: Las importaciones en millones de dólares
Evolución de las importaciones CIF en USD MM



Fuente: Ferrufino 2015:8, elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Gráfico 15: Las importaciones por sectores
Evolución de las importaciones CIF en USD MM

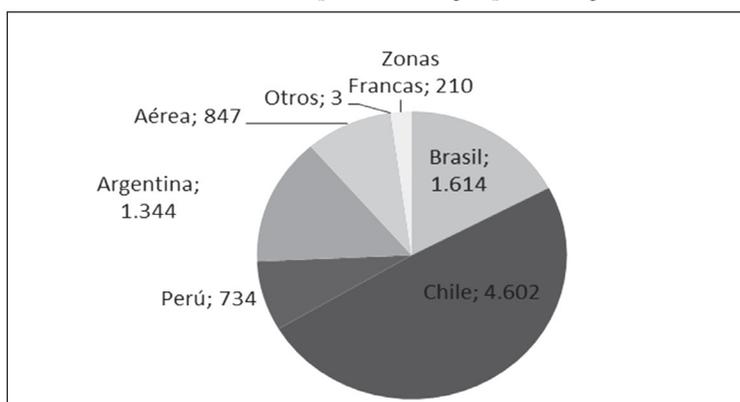


Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

ocupa el segundo lugar y luego están los otros bienes de capital que son maquinarias y equipos particularmente industriales. Un segmento importante de compras externas corresponde a los combustibles (USD 1.237 MM) y finalmente se reflejan las importaciones de alimentos y bebidas, junto a artículos de consumo duradero como electrodomésticos, electrónicos y otros artefactos menos duraderos que podrían encuadrarse en un agregado más amplio del consumo.

Resalta la relevancia de Chile como país fronterizo por el que ingresa mercadería que tiene origen chileno en una menor proporción (12%); la mayor parte es de ultramar que ha desembarcado en puertos chilenos en el Pacífico y luego ha ingresado de manera directa hacia aduanas en Bolivia o alternatively han estado por un tiempo en las zonas francas (Zofra-Iquique) para luego ingresar al país (Ferrufino, 2015: 10). Brasil es el segundo punto de ingreso de relevancia, donde la mayor parte de los productos que se importan desde ese país tienen origen de manufactura en el mismo. El tercer país fronterizo de relevancia es Argentina, luego están el ingreso de mercadería vía aérea y Perú.

Gráfico 16: Importaciones según país de origen



Fuente: Elaboración propia con datos del INE. En USD MM para 2013.

Destaca la relevancia de los puertos del Pacífico, debido a la existencia de zonas francas en el norte de Chile (Arica e Iquique) y en el sur del Perú (Tacna) que representan un potencial muy grande de flujo comercial y de acceso a decenas de miles de productos de ultramar, aspecto que no se repite en las áreas fronterizas con otros países limítrofes. En la Tabla 13 se reporta la participación porcentual, sobre el valor CIF, de las diferentes vías de ingreso de mercadería. Los ingresos por Arica son los más importantes y representan principalmente mercadería embarcada en Iquique (42,7%), pero también se reportan ingresos directos desde Iquique que llegan a Pisiga (4,6%). En orden de importancia se ubica Corumbá en segundo puesto y Pocitos en el tercero.

En el caso del norte de Chile, las ventas de la Zona Franca de Iquique (Zofri) representaron en 2002 el 26% del total de ventas. Esta estructura cambia de manera importante para 2013 y en particular la participación de las ventas a la región de Tarapacá, Arica y Parinacota.

Tabla 13: Las importaciones según vías de ingreso
Porcentaje de participación del valor CIF (2013)

TOTAL	100%
Amazonas	0,1%
Corumba	17,1%
Antofagasta	1,9%
Arica	42,7%
Iquique	4,6%
Mollendo	0,0%
Desaguadero	7,8%
Yunguyo	0,0%
Moho	0,0%
Pocitos	12,4%
Orán	0,7%
La Quiaca	1,3%
aéreo	9,1%
otros	2,3%

Fuente: En base a datos del INE.

Tabla 14: La Zona Franca de Iquique (Zofri)
Estructura de ventas Zofri Iquique (2002, 2013)

	Regiones I y XV Tarapacá, Arica-Parinacota	Resto Chile	Extranjero	TOTAL	VENTAS TOTALES EN USD MM
2002	26%	23%	51%	100%	1203
2013	46%	7%	47%	100%	4420

Fuente: Boletín Estadístico ZOFRI.

Aproximación al contrabando

Las ventas de la Zofri para la exportación están sujetas a un conjunto de registros y procedimientos que garantizan la legalidad, desde el momento de la facturación a la entrega de mercadería en aduanas bolivianas. Pero no siempre se produce así, se pueden dar variaciones: un mecanismo por el cual, se decide qué mercadería embarcada no llegará a control de autoridades bolivianas y será desembarcada en el trayecto para ingresar ilegalmente al país por diversos puntos de la frontera. Otra forma, más plausible, es que la mercadería es vendida en estas regiones y capturada por organizaciones con la finalidad de ingresarla de manera irregular a territorio de Bolivia o Paraguay. Así, se podría entender el fuerte crecimiento de las ventas de Zofri al mercado local como un mecanismo para evitar el proceso formal de exportación, registro y monitoreo. Es claro que los costos arancelarios y tributarios en el área de zona franca son cero, pero en la llamada zona de “extensión”, que incluye a extensos territorios y ciudades como Arica e Iquique, las cargas fiscales son relativamente bajas⁶², de modo que aun pagando esos cargos podría resultar lucrativo llevar mercadería nacionalizada hacia las fronteras (Ferrufino, 2015: 11).

Al cierre de 2013, el contrabando estaría cercano a los USD 2.100 millones (6,9% del PIB de ese año), equivalente al 23% de las importaciones totales de ese año. En el análisis por país fronterizo, Chile es el más importante: si se suma la estimación para internaciones ilegales de productos chilenos más los de ultramar que ingresan por Chile, se puede inferir que poco más del 70% del contrabando ingresa por esta frontera. En importancia siguen las internaciones ilegales desde el Brasil que, con alta probabilidad, son producidos y comercializados en ese país, antes que internados de ultramar y reembarcados a Bolivia ilegalmente.

62 Arancel=0% en zona de extensión; impuesto a la importación=0,6% sobre valor CIF; IVA=0% en primera venta y 19% a partir de la segunda (Ferrufino, 2015: 11).

Tabla 15: Estimación del contrabando 2008-2013
Estimación de contrabando 2000-2008 y extrapolación 2009-2013
(en millones de USD)

Año	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Perú	Zofri	Total
2000	16	114	23	6	7	165	331
2001	12	80	14	6	5	203	321
2002	52	64	23	3	6	192	340
2003	17	51	26	6	6	198	303
2004	40	84	35	5	11	179	354
2005	39	102	58	4	18	270	492
2006	38	157	87	8	11	416	716
2007	23	171	50	8	12	538	802
2008	22	273	116	12	33	592	1048
2009	25	233	82	7	31	514	892
2010	27	299	94	9	37	692	1157
2011	34	413	103	15	45	1039	1649
2012	37	451	128	23	53	1198	1889
2013	40	473	191	21	57	1331	2114
Total	422	2966	1029	133	331	7529	12409

Fuente: Ferrufino (2009) con datos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Aduana Nacional y Zofri Chile.

Considerando los volúmenes calculados, las fronteras con Chile y Brasil, y en menor medida Perú y Argentina, son las puertas de ingreso de mercadería ilegal al país con una participación diferenciada.

Tabla 16: Participación en el valor del contrabando

Año	Chile	Brasil	Argentina	Perú	Paraguay	TOTAL
2000	57%	34%	5%	2%	2%	100%
2008	68%	26%	2%	3%	1%	100%
2013	72%	22%	2%	3%	1%	100%

Fuente: Ferrufino (2009) con datos de ALADI, Aduana Nacional y Zofri Chile.

Informes periodísticos dan cuenta que el llamado “Plan Frontera Norte” del gobierno de Chile ha identificado cerca de 114 rutas ilegales hacia Bolivia,

en particular al departamento de Oruro⁶³. Por estas vías estarían ingresando productos de contrabando hacia Bolivia (vehículos y otros) y saliendo otros (cocaína boliviana y peruana). De acuerdo a tales informes, las autoridades chilenas estarían ejercitando un mayor control por el interés de frenar el flujo de estupefacientes de Bolivia a Chile, lo que eventualmente podría también contribuir a mitigar el problema del contrabando.

En el caso de Argentina corresponde mencionar que la devaluación de la moneda y la fuerte diferencia entre el mercado oficial y el paralelo fueron factores que impulsaron mayor actividad de importaciones, tanto legales como ilegales. En contraste, en Brasil se ha experimentado un proceso de apreciación nominal que recién comenzó a revertirse hacia finales de 2011, aspecto que hizo que los productos brasileños sean menos competitivos durante la mayor parte del periodo de análisis.

Principales productos de contrabando

Los 10 principales capítulos de la Nomenclatura Arancelaria Común (NANDINA), correspondientes a las estimaciones de contrabando realizadas para el periodo 2006-2008, expresan los valores acumulados respectivos.

Argentina

Los datos reportan como principal grupo de contrabando el relacionado con la harina de trigo y sus derivados, resultado concordante con el liderazgo productivo que tiene ese país en el rubro; máquinas y artefactos mecánicos son otro grupo de productos junto a vehículos, categoría que incluye tractores y maquinaria agrícola. En la categoría de manufacturas de fundición de hierro o acero se incluyen todos aquellos insumos requeridos para la construcción (corrugado y otros) que no se producen en Bolivia.

63 <http://eju.tv/2014/07/identifican-ms-de-100-vas-ilegales-en-fronteras-de-bolivia-chile/>

Brasil

En este caso predominan los productos de cuero como calzados, sandalias y otros similares dentro del rubro de talabartería. La categoría de calderas, máquinas y aparatos aparece en segundo orden y luego se tiene, como en el caso previo, los productos del acero y hierro. Plásticos y sus manufacturas es otra categoría importante, además de algodón, caucho (posiblemente llantas de vehículos) y aluminio, que es empleado en la carpintería de ventanas y otros requerimientos para la construcción (anexo Tabla 8).

Chile

En el caso de Chile ocupa el primer lugar la categoría de calderas y maquinaria que incluye una diversidad de productos, luego se tienen a vehículos y manufacturas de hierro y acero. Los artefactos eléctricos siguen en importancia y las bebidas alcohólicas que pueden incluir productos como el vino que es producido masivamente en ese país. Vale la pena anotar la importante cantidad de maquinaria agrícola que reside en el país sin ningún tipo de registro y no está nacionalizada. Dentro este gran rubro está también otro tipo de máquinas como fotocopiadoras, maquinaria empleada en la construcción y otras. Muchas de estas ingresan por las fronteras hacia el Pacífico, pero están repartidas en distintas regiones del país (anexo Tabla 9).

Paraguay

Para el caso de Paraguay está en primer lugar el tabaco, los productos de industrias químicas, la maquinaria que puede incluir muchas variedades. También se tienen grasas y aceites animales y vegetales, donde las últimas pueden estar vinculadas a la cadena de la soya, girasol y otros similares en los que el país tiene cierta competitividad (anexo Tabla 10).

Perú

Para este caso están en primer orden los combustibles minerales, aceites y otros; le siguen productos como máquinas, cereales, fármacos, prendas y fundiciones de hierro y acero. Es interesante notar que no se logra capturar la información relativa al ingreso de una diversidad de alimentos como papa, frutas y otros, pues el método de diferencias no logra detectar aquello que no ha sido declarado como exportación en origen, situación que posiblemente predomina con este tipo de alimentos no industriales (anexo Tabla 11).

Zofri

En el caso de los productos de la Zona Franca de Iquique se tiene como principal rubro de ingreso, no reportado, a los vehículos; luego están las máquinas y aparatos eléctricos de sonido, televisores y similares. Se repite el rubro de calderas, máquinas y otros, además de calzados, juguetes, prendas de vestir y otros textiles (Anexo Tabla 12).

Las exportaciones ilegales: narcotráfico-contrabando

El trabajo de Ferrufino (2015), solicitado por CEBEM, proporciona los principales trazos de la informalidad respecto del narcotráfico y el contrabando, los mismos que componen un sector de la economía clandestina e ilegal, con pasajes de criminalidad ligados a ellos de grandes dimensiones. No se están incluyendo aquí otros dos sectores con características claramente delinuenciales como es el caso de la trata y tráfico y el del tráfico de armas. Para tomarle el peso a estos dos sectores se pueden estimar los montos de dinero que mueven con lo que aproxima a las dimensiones y los lugares de origen. En este sector se hace un esfuerzo de aislar el sector del contrabando, para ver sus características y dimensiones.

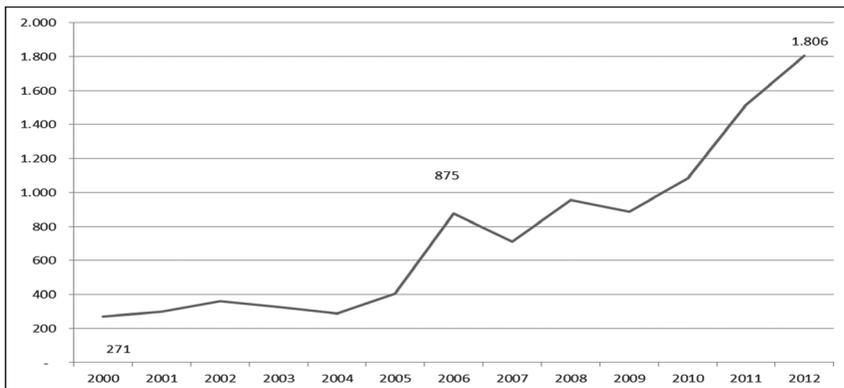
Aproximación cuantitativa a las exportaciones ilegales

El método de fuentes y usos en la balanza de pagos permite estimar aquellos flujos de ingreso de divisas asociados a exportaciones no declaradas. Un principio básico es el balance que debe existir entre las fuentes y usos de divisas, expresado en la contabilidad de la balanza de pagos. Cuando los usos de divisas son mayores a las fuentes, entonces se puede deducir que existe alguna fuente de divisas no declarada y ello puede vincularse a exportaciones no declaradas y en menor proporción a ingresos de divisas en manos de viajeros, remesas que no son registradas y otros montos de dinero que podrían entrar físicamente por las fronteras.

De manera sintética, la metodología consiste en encontrar por diferencia las divisas que ingresan al país y cuyo origen no puede ser relacionado a actividades lícitas. Dentro las fuentes lícitas están las transferencias unilaterales corrientes (TUC), las de capital (TDK), la inversión extranjera directa (IED), la de cartera (IC), otro capital y por supuesto las exportaciones legales que son la fuente principal de divisas.

En 2012, las exportaciones ilegales podrían haber superado los USD 1.806 millones, de los cuales una parte importante correspondería al narcotráfico.

Gráfico 17: Estimaciones de exportaciones ilegales (2000-2012) en millones de USD



Fuente: Ferrufino, 2015:23.

Adviértase que la estimación del valor del contrabando, para el mismo año de 2012, arroja la suma de USD 1.889 millones, que es casi similar al valor de las exportaciones ilegales, lo cual sugiere una correlación entre los dos rubros: una parte importante de las importaciones de contrabando se estarían financiando con divisas generadas en exportaciones ilegales.

A cuánto asciende el contrabando

Concluyendo esta sucinta descripción, muy cuantitativa de la actividad del contrabando de importación y exportación, puede plantearse la misma pregunta que se hizo respecto del narcotráfico. Si no se podría separar y aislar este sector de la economía es por la imbricación con el narcotráfico y los otros sectores ilegales, pero en este caso con el sector formal y legal de la economía.

De acuerdo con Ferrufino (2015:28) y tomando en cuenta las proyecciones de contrabando estimadas previamente por otras fuentes hasta el 2008 y extrapolando datos para contar con cifras al 2013, se estima un total de USD 2.114 millones de dólares en contrabando. Considerando el método de diferencias que contrasta las declaraciones de exportación (en el exterior) hacia Bolivia, con las declaraciones de importación en Aduana Nacional para el año 2012 el dato respectivo es de USD 1.889 millones.

Este dato permite, a modo de aproximación, pensar que existe ese monto como capital, no disponible en el sistema bancario local y que es usado como el colchón financiero de los mercados ilegales. Si se tomara en cuenta los impactos en los sectores relacionados podría tratarse de un monto muy alto, ya que no todos los medianos y pequeños contrabandistas usan necesariamente, ni mucho menos, los recursos del narcotráfico ni de los grandes contrabandistas, datos que son muy difíciles de sospechar. Posiblemente es coherente esta suposición con la diferencia existente entre el sector formal de las empresas registradas respecto del gran sector informal.

4. Minería ilegal y contrabando de oro

“Un ámbito donde se ha detectado en los últimos años importantes flujos transfronterizos es el ligado al contrabando de oro. Las estimaciones presentadas en este documento dan cuenta de un flujo que podría estar en el rango de USD 700 a 1000 millones” (Ferrufino, 2015:29).

En Bolivia se ha denunciado una cuantiosa defraudación impositiva en las exportaciones de oro del año 2012, registradas bajo las partidas arancelarias de desperdicios y amalgamas⁶⁴. El valor exportado entonces fue de USD 1.100 millones, para un volumen, según datos oficiales, de 20,5 toneladas. Lo insólito es que el volumen exportado resultaba siendo casi tres veces más que todo el volumen de oro producido ese año, bajo distintas modalidades (no más de siete toneladas).

Un informe del ministro de Minería de la época confirmó que esa millonaria exportación se hizo sin el correspondiente pago de la regalía minera⁶⁵. Según algunas estimaciones no oficiales, la evasión fiscal por la regalía no pagada podría llegar a USD 77 millones, aplicando la alícuota de 7% a los USD 1.100 millones exportados de mineral de oro.

Desde entonces, en la opinión pública nacional ha estado presente la sospecha de un masivo contrabando de oro hacia Bolivia. ¿De qué otra manera se podría explicar el súbito y dramático crecimiento de las exportaciones nacionales de oro? Es la pregunta que varios expertos se han hecho, argumentando que en el país la capacidad instalada para la producción de oro es modesta, en parte por las propias limitaciones productivas de las cooperativas mineras –responsables de las mayores explotaciones de oro–, y en parte por la falta de

64 El periódico Página Siete, en fecha 11 de agosto de 2013, publicó un reportaje: “Estiman evasión de hasta Bs 500 millones por exportación de oro”; “según datos oficiales, el año pasado el país exportó oro por 1.215 millones de dólares y el 90,4% (\$us 1.099 millones) de esa producción se vendió bajo la figura de desechos y desperdicios de amalgama, lo que permitió pagar menos regalías a favor de las regiones. En ese sentido, el gubernamental Servicio Nacional de Registro y Comercialización de Minerales (SENARECOM) calcula una evasión impositiva que va entre 21,4 y 71 millones de dólares (entre 150 millones y 500 millones de bolivianos, aproximadamente)”. Añade que el monto defraudado en impuestos podría acercarse a los 400 millones de dólares.

65 Informe del entonces titular de Minería, Mario Virreira, de 10/09/2013, al presidente Evo Morales Ayma, citado en Navarro, 2014. También en: <http://eju.tv/2014/03/informe-revela-que-12-empresas-fantasma-exportaron-oro-de-bolivia/>

inversiones en la minería de oro⁶⁶. También se ha señalado que operaciones auríferas, importantes en su día, como las realizadas en las zonas de Suches y Araras, fronterizas con Perú y Brasil, estarían prácticamente agotadas.

De esta forma, se ha venido abonando la presunción de que el incremento en las cifras oficiales de exportación de oro, no corresponde a un crecimiento real y verificable de la producción de oro en territorio boliviano, al menos no en cantidades correlativas, sino, en todo caso, al contrabando de oro originado en países vecinos, y principalmente en el Perú, principal productor de oro en América Latina; de sus yacimientos auríferos, entre 2011 y 2013, se extrajo un promedio anual de 184 toneladas métricas finas (TMF), correspondiendo una parte importante a la minería ilegal e informal de oro de la región peruana de Madre de Dios. También es un hecho que los últimos cinco años, Perú ha arremetido el combate contra la minería ilegal, sobre todo en la región sur colindante con Bolivia.

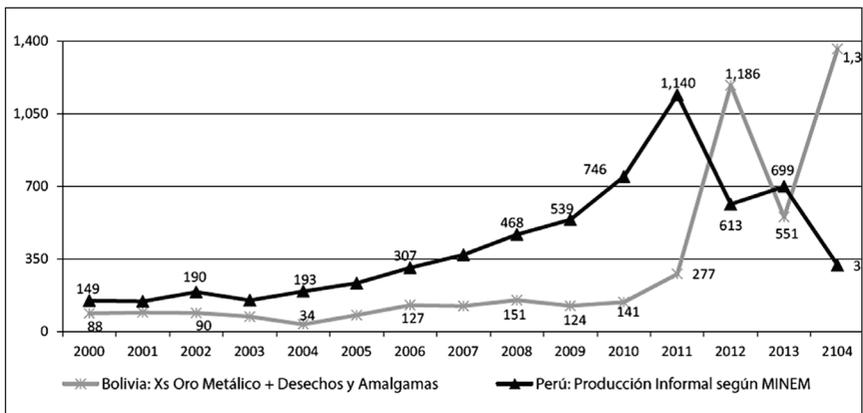
De hecho, investigaciones periodísticas en ese país avalan la hipótesis de un masivo contrabando de oro entre Perú y Bolivia. Así, un reportaje del periódico digital Ojo Público⁶⁷ afirma que las autoridades peruanas lograron decomisar en el aeropuerto Jorge Chávez de Lima un cargamento de 35 toneladas de oro de origen sospechoso, en vuelos comerciales llegados desde Bolivia entre febrero y octubre de 2014. Según Torres Cuzcano, en “Todos los caminos conducen a Bolivia” (Torres, 2015:35-41), se detecta, para el período 2012-2014, “una estrecha correlación negativa entre la menor producción de la minería ilegal e informal de Madre de Dios en el Perú y la mayor exportación de oro en Bolivia, país en el cual la producción de este metal no fue significativa hasta el año 2011, a pesar del fuerte incentivo que representó el alza sostenida de su cotización internacional desde fines de 2002. Así, hasta 2011 las cifras de producción y exportación de oro eran bastante modestas en Bolivia: no superaban incluso los niveles que muestra la minería informal de Madre de Dios” (Torres, 2015:36). Tomando el año 2011 como punto de referencia

66 Al respecto, Jorge Espinoza: “Polémica exportación de Oro en 2012”, en www.forominerobolivia.org; Dionisio Garzón: “La magia de los números” (La Razón 14/06/2013); Fundación Milenio: Informe de Milenio sobre la economía. Gestión 2012, julio 2013, N° 34.

67 Ojo Público: “Los vuelos secretos del oro ilegal” por Oscar Castilla, 05/12/2014 (<http://ojo-publico.com/ojopublico/>)

para evaluar la evolución de la producción y exportación de oro en ambos países durante 2012 y 2014, Torres Cuscano encuentra: “En el caso de Bolivia, sus exportaciones se multiplicaron en poco más de cuatro veces durante 2012, situándose en US\$ 909 millones por encima del nivel registrado en 2011. En cambio, la minería informal de Madre de Dios redujo su valor de producción en US\$ 527 millones durante 2012 (- 46.2%). Durante 2014, mientras que las exportaciones bolivianas aumentaban en US\$ 1,084 millones (+ 390.7%), la producción informal de Madre de Dios se reducía en US\$ 820 millones (- 71.9%), en ambos casos con respecto a 2011. En términos de volúmenes producidos, la minería informal de Madre de Dios redujo su producción de oro en 11.1 toneladas durante 2012 (- 49.3%), en tanto que Bolivia la incrementó en 16.5 toneladas (+ 149.5%). Para 2014, mientras que la producción de los mineros informales de Madre de Dios se reducía en 14.6 toneladas (- 65.0%), la producción total de Bolivia aumentaba en 23.2 toneladas (+ 210.0%), en ambos casos con respecto a 2011”. Para luego agregar: “Si asumimos que las 11 toneladas de oro que Bolivia produjo durante 2011 es su nivel de producción “normal”, entonces su producción en exceso –no justificada– sumó 47 toneladas durante 2012-2014” (Torres, 2015:36-37). Lo que pierde el Perú en producción informal de oro gana Bolivia en exportación legal del mismo mineral.

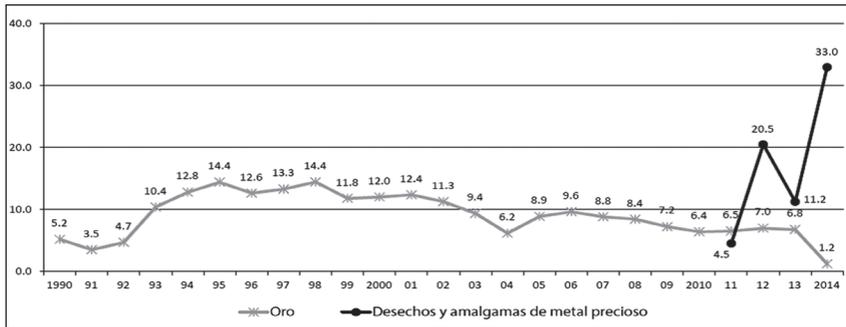
Gráfico 18: Exportaciones de oro, Perú y Bolivia en millones de dólares



Fuente: INE y SENARECOM.

¿Cómo el oro peruano logró infiltrarse en la cadena de exportación boliviana? Torres repara en el hecho de que el elevado incremento registrado en las exportaciones de oro de Bolivia durante 2012 (de más 327,7%) se explica en su mayor parte por la partida “desechos y amalgamas de oro”, la cual representó el 92,4% de las exportaciones auríferas de ese año, en tanto que el “oro metálico” representó apenas el 7,6% del total. Añade que la misma partida, “desechos y amalgamas”, mostró un incremento sin precedentes en el registro de la producción de oro de Bolivia durante 2012-2014, llegando a explicar –en promedio anual– el 77,8% del total; la diferencia fue aportada por la producción de “oro”. Torres ha resumido sus hallazgos en el Gráfico 19.

Gráfico 19: Bolivia: Producción de oro (toneladas)



Fuente: INE y SENARECOM.

“Lo curioso del caso –anota– es que la partida “desechos y amalgamas de metal precioso” pertenece a la industria manufacturera y no a la actividad de extracción de minerales. Sin embargo, los productores y exportadores de oro de Bolivia la utilizaron para subvaluar el pago de impuestos y no pagar regalías mineras, ya que supuestamente se trataba de minerales procesados que pertenecen a otro régimen tributario con menores obligaciones fiscales en comparación con la actividad de extracción de minerales.

El débil control y fiscalización existentes en Bolivia sobre el registro de esta partida explica el que haya sido utilizado para “blanquear” el oro proveniente del Perú. Estos resultados son coherentes con el hecho que la producción de oro de Bolivia proviene en su mayor parte de una minería artesanal y coope-

rativista que linda con la informalidad, situación que ha facilitado la inserción del oro peruano en la cadena productiva y de comercialización de este metal en Bolivia” (Torres, 2015:38).

Los hallazgos y explicaciones de Torres coinciden bastante, salvo diferencias en cifras, con los resultados de estudios e informes periodísticos en Bolivia, que desde el 2013 han advertido que en el país se legitima el fenómeno de la minería ilegal que otros países combaten. Atribuyéndose este tráfico a los controles y a la represión de la explotación ilegal de oro en países vecinos, sobre todo en Perú. Esta producción llega a Bolivia vía contrabando y es reexportada como “desechos”, sin pagar impuestos, aprovechando la falta de controles en las operaciones de exportación y quizá, también, porque este tipo de actividad ilegal ha logrado insertarse en un sistema de encubrimiento, complicidad y corrupción, que lo hace posible. Hecho que coloca a esta actividad en el ámbito de la economía ilegal.

A partir de varias entrevistas, no se declara a los interlocutores, se sospecha que en las exportaciones de oro no controladas podrían estar envueltas operaciones de lavado de dinero, de forma parecida a la que se documenta de México⁶⁸. También se puede sospechar que puede haber alguna conexión entre tráfico de oro por ese lado de la frontera peruano-boliviana y el traslado de oro. Se ha constituido en ese lado de la frontera un verdadero ejército de portadores que pueden trasladar a cuestas a cualquiera de los dos, ya que se requiere de alta pericia para conocer los caminos por la selva.

Resumiendo

De este somero recuento de datos se evidencian varias conclusiones que hacen a nuestro estudio.

- Una de las actividades, muy importantes en momentos, que engrosan el ejército de los mercados ilegales, en el caso de Bolivia, es el contrabando de oro. Independientemente de que Bolivia lo produzca de forma clandestina (más del 70% de las empresas son pequeñas) o que sirva de

68 <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/05/06/1090979>

puente “legalizador” de la actividad controlada desde Perú. En términos de valor, valga un ejemplo, las 35 toneladas de oro exportadas vía Lima, en la fecha representarían más de USD 1.000 millones.

- Millón más millón menos, representa un sector que exige una cantidad importante de dinero para realizar el negocio y que puede sacarlo del banco. Relatos de entrevistados daban cuenta de personas que portando un maletín con USD 5 MM y protegidos por guardaespaldas, otorgaban préstamos a pequeñas cooperativas que operaban barcas con draga en uno de los ríos del Beni.
- Este sector, aparentemente legal en Bolivia, introduce dinero negro en cantidades importantes, aumentando la demanda de bienes en estratos de la población la que genera efectos multiplicadores en el resto del mercado, aspecto que se constata en los últimos años en una serie de rubros de consumo de lujo, en plena burbuja inmobiliaria. Se incluye un derrame importante por pagos de corrupción.
- Obviamente que una parte importante se dirige a los paraísos fiscales, pero suponemos que con la presencia de demandantes tan importantes como el contrabando, una buena parte de ese dinero se “legaliza” en la economía boliviana.
- Entrevistados estiman que en Bolivia se vierte a los ríos aproximadamente 40 Tm solo de mercurio, cantidad que se introduce casi en su totalidad de Perú, tradicional productor de azogue desde la Colonia.
- Para finalizar, aunque no tanto como en el caso del narcotráfico, actividad más compleja, se desarrolla un mercado de trabajo, estratificado y numeroso.
- Es fácil imaginar las derivaciones y vínculos de este poderoso sector con la corrupción y trata y tráfico de personas. Utilización de funcionarios públicos, abogados, fiscales, sicarios, entre otros.

Resalta en esta imagen lo compacto que puede llegar a ser el llamado mercado ilegal en Bolivia y que provoca la informalización de todos los actores y mecanismos de regulación.

5. Trata y tráfico de personas

Por las características de este fragmento del mercado ilegal, que contiene muchas aristas, solo consideraremos en este capítulo algunos trazos generales y puramente descriptivos de las dimensiones, las rutas y sus relaciones.

El tema abarca dos subsectores diferentes: trata y tráfico para fines de comercio del sexo y el tráfico de personas más relacionado con la utilización de ellas para su explotación laboral fuera de su lugar habitual, generalmente fuera del país. Presentamos ambos temas en conjunto a efecto de mostrar las características de este mercado. Con frecuencia ambas situaciones son operadas por los mismos agentes.

Como dice Fundación La Paz, “Bolivia es un país de origen, tránsito y destino de la trata de personas, dando lugar a la trata interna e internacional que toma como principales víctimas a niñas, niños, adolescentes y mujeres alcanzando al año 2014 el 73% de las causas abiertas ante el órgano jurisdiccional. Así, del 2012 a junio del presente año, la Fiscalía General del Estado señala la existencia de 2.119 causas abiertas por trata y tráfico de personas, de las cuales solamente existen 12 sentencias por delito de trata, de estas últimas dos son absolutorias, lo cual representa el 99,5% de impunidad frente a este grave delito.

El crecimiento progresivo de este delito es visible y percibido por la ciudadanía en general, cotidianamente testigo de los numerosos casos de personas desaparecidas, así, como relata la Fundación La Paz, “para el 2015 se registraron 1.552 niñas y adolescentes mujeres extraviadas por encima de los 825 niños y adolescentes varones. Ya para el caso de víctimas de trata de personas se reportaron 196 niñas, niños y adolescentes de quienes se desconoce su situación real en torno a las medidas de protección y asistencia que recibieron por parte del Estado al momento de su rescate”.

“Del mismo modo se desconoce a ciencia cierta cuántas de ellas y sus familiares contaron con las garantías y recursos necesarios para iniciar y proseguir hasta su conclusión un proceso judicial en contra de sus victimarios con la esperanza de obtener una sanción penal justa por la explotación y enajenación de la que fueron objeto. Y por otra se torna aún más complejo conocer cómo enfrentan día a día su regreso a la vida, a su entorno, que al desconocer lo ocu-

rrido se torna implacable con sus esperanzas para encontrar posibilidades de salir adelante” (Fundación La Paz, 2015:7).

La trata es un sector que se alimenta y crece a la sombra de los sectores de altos ingresos de origen ilegal. El tráfico de personas (migrantes) es una respuesta a las aspiraciones de mejor vida y en muchos casos a la estrechez del mercado global. Respecto del primer tema la gente relaciona la violencia con el narcotráfico y otras actividades ilícitas que han impulsado la criminalidad con el robo, la extorsión, los asaltos y otros que se han incrementado con el aumento de una demanda agregada que creció, no por el aumento de la actividad productiva sino por la especulación, el delito fiscal, las actividades ilícitas, entre otros. Esta violencia se ha extendido de forma generalizada desde las violencias en las fronteras, de las cuales las estadísticas dan casi nula información, hasta las ciudades donde sí enfocan las cámaras de los informativos. A esto llamamos violencia fronteriza, en el sentido que está vinculada a los mercados ilegales de la era global. En el segundo caso, el tráfico de personas se refiere a los migrantes explotados por traficantes en el tránsito a su lugar de destino y en dicho destino por contratistas de mano de obra que en muchos casos los reducen a esclavitud más o menos explícita.

Ambos delitos, que arrojan cantidades importantes de beneficios, están relacionados o se alimentan con el descuido de los gobiernos, lo que se refleja también, en la extraordinaria debilidad de la información oficial sobre crimen, mas aún fronteriza. En ambos casos se produce violencia, parte de la misma ocurre en los sitios fronterizos, en relación con la lógica de ambos tipos de negocios, o lejos de ellas generalmente en ciudades o en sitios de explotación minera y producción de droga...

Los sistemas de información al respecto son deficientes. “A tres años y nueve meses de la promulgación de la Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas (Ley 263), y tres años y dos meses de la aprobación de su reglamento, Bolivia todavía no implementó el Sistema Integrado de Información y Estadísticas.

“Cuando ya corre el cuarto mes de 2016, ninguna de las cinco direcciones nacionales de Trata y Tráfico —de la Policía Boliviana, los ministerios de Justicia y de Gobierno, la Fiscalía General del Estado y del Observatorio

Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC)— cuenta con estadísticas sobre los casos reportados e investigados en enero, febrero y marzo⁶⁹.

En Bolivia la prensa hace visible estos crímenes y los muestra como noticias, por consiguiente de forma esporádica, a veces anecdótica propia de la prensa roja. Las instituciones del Estado, órganos de la justicia como de la vigilancia de la seguridad ciudadana, carecen por igual de información completa que permita identificar políticas operativas adecuadas. La justicia solo aporta los casos que se ventilan en su ámbito administrativo, de donde no se puede tener una idea clara de cuál es la dimensión real. La gente no confía en la información de la Policía ni de la justicia, dada la precariedad de estos organismos en materia de información. Se incluye igualmente la información del INE, que solo reporta casos declarados por la justicia y la Policía, a partir de denuncias que se administran en sus ámbitos y registros bastante parciales.

Este mercado está presente en todas las áreas fronterizas facilitando, por su funcionamiento precario y falta de atención a la seguridad, la acción de las redes del tráfico de personas. El proyecto, en su registro de noticias (ver Metodología), permite una imagen muy de los últimos años, en que llama la atención la mayor frecuencia de temas como trata de seres humanos y desaparición de personas, ambas pueden ser expresión del mismo delito.

Tabla 17: Noticias sobre violencias en Bolivia

Descripción	2011	2012	2013	2014p
TOTAL	458	469	600	440
Trata de seres humanos	192	279	422	1
Tráfico de emigrantes	13	28	9	24
Desaparición de personas	190	94	84	20
Proxenetismo	23	27	10	24
Corrupción de menores	16	23	30	53
Pornografía y espec. obsc. c/ niños, niñas y adolescentes	12	11	12	20
Corrupción de mayores	5	1	3	3
Publicaciones y espect. obscenos	5	2	0	0
Organización criminal	2	4	14	10

Fuente: registro de prensa CEBEM en base al El Diario.

69 <http://eju.tv/2016/04/bolivia-sin-datos-sobre-los-delitos-de-trata-y-trafico/>

Diferenciando trata y tráfico, las proporciones reflejan la cercanía entre un delito y otro. Ambos en una tendencia creciente. Sin embargo, conviene considerar que ese alza a partir del 2012 se puede haber debido a la aprobación de la Ley 263⁷⁰.

Gráfico 20: Noticias sobre trata y tráfico de personas 2009-2014



Fuente: registro de prensa CEBEM en base al El Diario.

Desde el punto de vista de las denuncias registradas en la justicia y la Policía la imagen es similar y más clara la tendencia creciente en el caso de la trata de personas.

Tabla 18: Bolivia: Denuncias trata y tráfico de personas según gestión y tipo de delitos conexos

Bolivia: Número de denuncias de casos de trata y tráfico de personas, según gestión y tipo de delitos conexos					
Año	TOTAL	Trata de personas	Tráfico de emigrantes	Tráfico de menores	Delitos conexos (*)
2012	345	279	28	0	38
2013	469	423	9	3	34
2014 p	485	440	1	0	44

Fuente: Policía Boliviana; Instituto Nacional de Estadística; (*) Delitos conexos comprende a proxenetismo, pornografía y espectáculos obscenos con niños, niñas y adolescentes; violencia sexual comercial, corrupción agravada, explotación laboral. (p): preliminar.

70 Los Tiempos: "Los delitos de trata y tráfico en Bolivia se denuncian más desde 2012 con la promulgación de la Ley 263 y el Decreto Supremo 1486, por lo que las cifras aumentaron de 68, en 2006, a 456 y 428 en 2012 y 2013, respectivamente, informó ayer el director nacional de la Unidad del Ministerio de Gobierno contra la Trata y Tráfico de Personas. <http://eju.tv/2016/07/pese-denuncias-falta-saber-estado-real-trata/>

“Según datos de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC), entre las gestiones 2011 y 2013 los casos de trata y tráfico de personas se incrementaron en un 40 por ciento. Esta cifra incluye delitos conexos como pornografía infantil, tráfico de emigrantes, corrupción de menores, proxenetismo, secuestro de menores y otros”⁷¹.

Bolivia no es solo un país de paso

“Esta problemática no solo ocurre desde Bolivia hacia el exterior sino que también hay un mercado interno. Recurriendo a los mismos datos del Organismo Internacional de Migración (OIM) se estima que alrededor de 2.300 mujeres son víctimas de “explotación sexual comercial”, muchas de ellas provienen de países vecinos o de poblaciones rurales”.

“Bolivia es uno de los cinco países de Sudamérica con más casos de Trata y Tráfico de personas, según la Organización de los Estados Americanos (OEA), lo cual demuestra la urgencia de ejercer un combate frontal y efectivo contra estos delitos que pueden afectar a cualquier niño y joven”⁷².

“Bolivia es un país de origen, de destino y tránsito de, niños, niñas, adolescentes, mujeres y hombres tratados con fines de explotación laboral o sexual particularmente. Concentrándose principalmente en las principales ciudades y con acceso a todos los estratos económicos. Las noticias al respecto son muy frecuentes cuando se relacionan con hechos de violencia. En algunos casos más llamativos se suelen poner de manifiesto las redes que estaban siendo socapadas por la Policía”⁷³.

Los principales países de destino de los bolivianos y bolivianas víctimas de trata son Argentina, Brasil, Perú, Chile, y España, lugares en los que son explotados tanto en fábricas, agricultura y el comercio sexual. Es también frecuente el que niñas y adolescentes sean tratadas al interior del país, entre el área rural y urbana, con fines de explotación sexual comercial. Niñas y mujeres adolescentes de origen

71 https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=1&pla=3&id_articulo=127939

72 ANE, según datos de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC) <http://eju.tv/2013/12/el-2013-marca-un-incremento-en-los-casos-de-trata-y-trfco-de-personas-en-bolivia/>

73 El caso más notable y reciente.

indígena están en constante riesgo de explotación laboral en el servicio doméstico, la zafra de la caña de azúcar y el trabajo en los campos de castaña.

Los datos que se recogieron de la prensa llevan a concluir que se trata de un mercado en alza y que está muy relacionado con el aumento del flujo de dinero hacia sectores de consumo suntuario.

Los datos estadísticos emitidos por la Policía Boliviana y el Instituto Nacional de Estadística revelan que alrededor de tres a cuatro personas de entre 13 a 17 años desaparecen por día víctimas de trata y tráfico, y que este delito se incrementó en un 40%.

El aumento de denuncias podría estar indicando un incremento continuo de la trata y tráfico de personas, particularmente en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz y Tarija. El grupo más vulnerable es el de niños y niñas de cero a seis años de edad, seguidos por los de 7 y 11 años. Los y las adolescentes con edades comprendidas entre los 12 y 17 años de edad, particularmente de sexo femenino⁷⁴.

Bolivia actualmente es un país importante en el tránsito, habiéndose detectado que circulan personas de origen africano y asiático que son llevadas a países vecinos como Perú, Brasil, México, Paraguay y Argentina.

Bolivia es un país donde se ha implantado el crimen de la trata y existen indicios de que varias redes que operan, probablemente como parte de negocios transnacionales. Sobre estas hay un velo de sombra y silencio, hasta que explota un escándalo que las pone en evidencia. Ocurrió con el caso Katanas que develó una prolífica red de alto nivel. Los negocios de menor nivel son conocidos de forma masiva, especialmente en La Paz, El Alto y las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz.

El caso Katanas, que ha significado un escándalo en la ciudad de La Paz, ha afectado a todo el país. Las noticias, después de un corto tiempo, fueron reconducidas debido a la supuesta complicidad de algunas autoridades y se reorientaron al relato de los temas familiares internos de los dueños. Esta conducta va a acompañada del escaso valor que se le da a la investigación y producción de información estadística, lo que facilita que el negocio, supuestamente grande, pueda funcionar tranquilamente en la sombra.

74 http://www.erbol.com.bo/noticia/seguridad/28082015/trata_y_trafico_hubo_439_casos_el_2013_y_515_el_2014

“La denuncia que lanzó Nohemí Cámara contra su padre, Marco Cámara, por trata y tráfico de personas puede derivar en una investigación internacional si los fiscales encuentran nexos con esta actividad ilícita con otros países. De hecho existe un sospechoso movimiento migratorio hacia Paraguay, principalmente, reveló ayer el fiscal departamental, Edwin Blanco, quien dijo que falta el reporte completo de Migración sobre este caso”⁷⁵.

“Pero, como decíamos, esta es solamente la parte familiar del asunto, aunque no por ello deje de ser sórdida. El caso Katanas ha dejado ver la punta de un ovillo mucho más preocupante para la sociedad: el de la existencia de redes de trata y tráfico de personas legitimado en estos centros nocturnos con la complicidad de autoridades locales y/o nacionales. Además, como se ha podido ver en días recientes, la enorme cantidad de estos centros que no solo tienen como materia prima el cuerpo de mujeres, sino que –al funcionar en el limbo de la ilegalidad– pueden ser espacios casi impunes para la comisión de delitos. Según la propia Intendencia Municipal de La Paz, en la ciudad funcionan más de 10.000 negocios entre lenocinios, clubes nocturnos, bares y otros, el 80% de los cuales funciona legalmente. El 20% restante representa 2.000 locales solo en esta capital. No es algo que sorprenda: en algunas zonas de la ciudad hay cuadras llenas de estos centros, uno al lado de otro; y de la ciudad de El Alto, es mejor no hablar”.

“Hay más: de acuerdo a la OEA, Bolivia está entre los cinco países de Sudamérica con más altos índices de trata y tráfico de personas y con altos índices de explotación sexual. Según el reporte, las redes de trata y tráfico utilizan 12 rutas a nivel nacional e internacional para captar a sus víctimas bolivianas”.

“Si a todo ello se agrega que, como está mostrando este escándalo en uno de los centros nocturnos más famosos de la ciudad, estos negocios funcionan en complicidad con funcionarios de entidades públicas que a cambio de coimas y favores contribuyen a la esclavitud sexual de muchas jóvenes y son parte de grupos de poder muy parecidos a las mafias”⁷⁶.

75 <http://eju.tv/2016/09/la-paz-investigan-nexos-del-dueno-de-katanas-en-otros-paises/>

76 <http://www.paginasiete.bo/opinion/editorial/2016/9/25/todo-detras-katanas-111027.html>

Tráfico y trata según frontera

La frontera argentina es la más utilizada por los migrantes terrestres y es por ella por donde pasan con más facilidad el tráfico de menores que son las principales víctimas. “Son cerca de 900 los menores de edad que cruzan día a día de forma irregular la frontera que une a las ciudades de La Quiaca y Villazón, un problema que fue revelado gracias a una investigación de La Nación de Argentina”: “18 mil niños bolivianos trabajan en talleres clandestinos y campos de Argentina. Es más, un niño o adolescente boliviano, una vez que cruza la frontera, se puede vender a unos 5.300 pesos argentinos, unos 235 mil pesos chilenos, según aseguró Jorge Oporto Ordóñez, ex defensor departamental de Potosí, al diario El Tribuno. Asimismo, según la ONG argentina Esclavitud Cero, hay casos de niñas bolivianas de 12 a 13 años que son ofrecidas “para todo servicio” en Argentina, a un precio de 2.500 dólares al año, donde se pagan 1.250 al ser entregadas y el resto al cumplirse el año de trabajo. “Las niñas trabajan sin horarios, no se les permite salir, viven en pésimas condiciones y también son abusadas sexualmente. Sin embargo, como no hay políticas activas de búsqueda, a estos menores en la Argentina no se los encuentra”⁷⁷.

Frontera entre Bolivia-Perú

Esta frontera, en menor volumen, es utilizada de entrada y salida de personas que mimetizan el tráfico con la densidad de sus flujos en ambas direcciones y debido a la homogeneidad cultural de la población de ambos lados.

“Aumentan casos de trata y tráfico de personas” y hasta un 25% de los delitos fronterizos se deben a la trata y tráfico entre el cruce ilegal de la frontera Bolivia-Perú, siendo el destino recurrente el centro minero “La Rinconada” en Puno Perú. “El jefe de División de Trata y Tráfico de Personas de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC) considera que en Bolivia se reportan casos de explotación sexual y /o laboral que se han convertido en el

77 Emol, 07 de Septiembre de 2016. Visitado el 30 de enero de 2017 <http://www.emol.com/noticias/Internacional/2016/09/07/820996/El-horror-de-la-trata-de-personas-en-Bolivia-y-Argentina-ninos-valen-235-mil-pesos.html>

tercer negocio más rentable después del tráfico de armas y el narcotráfico” (El Diario 01/01/2011).

A partir de la revisión de las noticias sobre la frontera Bolivia-Perú en los años 2010-2014 se identificó que los tipos más recurrentes de delito son: trata de personas con fines de explotación sexual y comercial, principalmente a adolescentes y jóvenes de entre 13 y 17 años. Tráfico de migrantes con fines de explotación laboral trabajo sexual.

Mayor número de casos de trata y tráfico se registra en La Paz, siendo el municipio de Desaguadero el principal paso de frontera sobre trata y tráfico que involucra principalmente a niños niñas y adolescentes. De acuerdo al reporte de la viceministra de Justicia y Derechos Fundamentales, Erika Chávez, entre el 2012 y el 2013 el número de casos de explotación sexual y laboral, concentrado en la frontera Bolivia-Perú, asciende a 568, mientras que en Argentina la mayor cantidad es de tráfico de personas por explotación laboral (El Diario 14/04/2014).

Dimensiones económicas

A nivel internacional, estudios califican al tráfico de personas como el tercer negocio entre los mercados ilegales. A pesar del riesgo de calcular este tipo de mercado, del que por principio no dan información, valga su apreciación cuantitativa para señalar que el negocio de trata y tráfico está entre los más grandes del mundo. De acuerdo con Pontón, el flujo aproximado es de 31.000 millones de dólares (Pontón, 2015:138).

En Bolivia no existe una estimación de las derivaciones económicas de estas actividades en el mercado: genera dinero negro y al mismo tiempo es una oportunidad de blanqueo de dinero proveniente de cualquiera de los sectores del mercado ilegal. Analizando algunas noticias claves se puede sospechar de que se trata de un gran negocio: los casinos y casas que administran la trata nos han mostrado la existencia de redes que no son visibles fácilmente, dada la protección de la Policía y del sistema judicial con que funcionan. No hay argumentos para suponer que no se trata de dimensiones similares a las que muestra el negocio a nivel global.

“Esta problemática movilizaría un estimado de 6.600 millones de dólares al año en América Latina, de un total de 32.000 millones de dólares en el mundo”⁷⁸.

78 ANE, según datos de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC).<http://eju.tv/2013/12/el-2013-marca-un-incremento-en-los-casos-de-trata-y-traffic-de-personas-en-bolivia/>

6. La inserción de flujos ilegales en la economía legal (lavado de dinero)

Es indudable que una robusta economía informal, donde operan decenas de miles de pequeños comerciantes, productores y otros, conforma el terreno fértil para la inserción de flujos ilegales en los circuitos de dinero en la economía legal.

En una economía como la boliviana, sumamente informalizada, un verdadero ejército de pequeños operadores utiliza un complejo sistema logístico y operativo de inserción. Ciertamente, la mayoría de estos informales no tiene vinculación directa con los operadores mayoristas que eventualmente están ligados de forma más directa a los grandes productores de dinero negro, grandes narcotraficantes y contrabandistas. Pero estos pequeños reciben recursos y los convierten el dinero legal de miles de formas, incluyendo eventualmente el sistema bancario (Ferrufino, 2015:26).

Los espacios que utiliza la informalidad discurren a través de fases sucesivas de legalización de capitales. La fase de colocación se produce con la entrada en el sistema financiero de pequeñas sumas de capital de origen dudoso o espurio. Por ejemplo, unos pocos importadores mayoristas que ingresan mercadería –una parte legal, y otra ilegal–, la entregan a decenas de intermediarios, los que a su vez redistribuyen en miles de microcomerciantes. El producto llega al consumidor en mercados informales, ferias, etc., y en ninguna estación se requiere de la emisión de facturas, presentación de pólizas u otro documento. Los comerciantes colocan el producto y los ingresos por las ventas son depositadas en decenas de miles de cuentas pequeñas en el sistema financiero. Los dineros por las ventas son transferidos desde pequeñas cuentas hacia cuentas más grandes de los mayoristas y así sucesivamente. Las cuentas de los mayoristas reportan pagos por mercaderías entregadas, fraccionados y por canales lícitos y dispersos. Por las leyes que regulan sistemas especiales no necesitan facturar. Considerando que más del 70% opera de esta forma, estamos ante un enorme ejército de comerciantes lavadores. Estos están sueltos en las calles u organizados en una enorme cantidad de mercados desregulados en todas las ciudades del país y ferias paralelas que transitan por ellas (Ibidem, 26).

Es lo opuesto a una economía regulada en otros países donde sería imposible esta situación. Absolutamente todo se vende en negocios legalmente es-

tablecidos (tiendas, supermercados, centros comerciales, etc.), todo se vende con factura, las empresas distribuidoras requieren igualmente facturas de los mayoristas y el Estado fiscaliza las pólizas de importación y otra documentación como factura de origen, registros oficiales como operador mayorista. En las economías formales la mayor parte de las transacciones, incluso la que efectúa el consumidor, se perfecciona mediante el sistema financiero, con el uso de tarjetas de crédito y/o débito, lo que no suele ocurrir en las economías informales donde predomina el uso de dinero en efectivo. En un sistema con el 70% o más informal, casi nada se paga con impuesto al valor agregado (IVA).

Un segundo nivel tiene que ver con actividades que implican operaciones complejas en las que se puede eliminar el rastro inicial de estos capitales, transacciones de dinero desvinculadas de su origen gracias a la inexistencia o laxitud del control. Entre las opciones disponibles está la diversificación económica hacia activos reales, como la compra, venta, construcción y financiamiento de bienes raíces, que suele ser una de las modalidades utilizadas, origen de las llamadas burbujas inmobiliarias; transacciones de automotores, compras de bonos que no exigen mostrar el origen del dinero; consumo de servicios de lujo. Por este camino se crea un espacio amplio.

Nadie puede cuestionar un recurso que está “inscrito en actividades lícitas”, que puede jugar en la bolsa, justificar su origen con bienes, etc., ya se ha formado el stock de capital (Ibidem, 26).

Por la fase en el circuito del narcotráfico en que se encuentra Bolivia, extracción y producción de mercancías, incluido el clorhidrato, en que se gestiona aproximadamente entre el 20 y 25% del producto total, poco se requiere de migrar a paraísos fiscales fuera del país. Existe un “paraíso” envidiable en la economía informal y en un marco regulatorio suficientemente flexible.

El Gráfico 9 dibuja los flujos imaginables entre la multitud de actores tanto entre triángulos como al interior de cada triángulo. Si nos imaginamos un gráfico en el que entre toda la globalidad del mercado ilegal y se pueda hacer una disección de los flujos que operan al interior de cada triángulo tendremos una imagen de la extraordinaria complejidad y magnitud de la porosidad que facilita el lavado. Podemos hipotetizar la similitud en tamaño y complejidad del mercado ilegal así como la facilidad para que un sector tan potente internamente y tan globalizado se constituya en el sector estructurador de las relaciones fronterizas del sistema boliviano.

Sectores de la economía más utilizados en el lavado

De acuerdo a Ramírez (2013:26), con el comercio y el sector bancario es imposible evitar que se entremezclen los recursos provenientes de actividades ilícitas. Pero según autoridades habría algunos sectores más fáciles de penetrar. Cuanto más cuando en Bolivia una gran cantidad de actividades económicas se realizan sin la intervención de la banca u otros mecanismos financieros.

“El Ministerio Público identificó al menos cinco rubros en los que las personas vinculadas al narcotráfico en Bolivia realizan el lavado de dinero, entre ellos menciona el automotriz, compra y venta inmobiliaria, la construcción, inversión en acciones de empresas y la compra de bonos”.

En entrevista con Los Tiempos, el director Nacional de Sustancias Controladas de la Fiscalía General del Estado, Freddy Larrea, explicó sobre el blanqueo de capitales y otros delitos que están relacionados al mundo del tráfico ilícito de sustancias controladas. Detalló que en Bolivia a la fecha se tienen 115 casos investigados por el delito de legitimación de ganancias ilícitas producto del narcotráfico, de los cuales en 2015 se logró la sentencia en ocho procesos.

“Tenemos el rubro automotriz con la compra y venta de vehículos, es una forma de como blanquear el dinero. Tenemos casos de inmobiliarios, con la compra y venta de terrenos, departamentos o condominios; la inversión en acciones de empresas y también la compra de bonos. En la construcción también tenemos muchos casos”.

Larrea explicó que estos rubros son utilizados porque este tipo de transacciones se las realiza generalmente entre personas privadas, sin ningún intermediario como la banca. “No hay una triangulación a través de la banca o a través de otra entidad que pueda controlar esa operación que se hace entre personas”, señaló.

“Quizás por ahí estamos fallando como institución de cómo ejercer un mejor control. Un mecanismo que pueda, en su momento, alertarnos para que podamos accionar” la operación”⁷⁹.

Y sobre las imbricaciones entre el contrabando y el resto de sectores ilícitos se generan caminos de lavado de dinero: “La viceministra de Política Tributaria, Susana Ríos, aseguró que la actividad ilícita del contrabando en

79 http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/bolivia/20160118/narcos-utilizan-5-rubros-para-lavar-dinero-ilicito_74523_128603.html

Bolivia sirve para lavar dinero de dudosa procedencia. “Acá hay que hacer una diferenciación de dos temas puntuales. Lamentablemente el contrabando está muy asociado al lavado del dinero, el último está encubierto por el primero, es por eso que muchas veces uno encuentra mercancías que están mucho más baratas que en la fábrica y eso no es normal porque nadie vende una mercancía perdiendo”, puntualizó la viceministra en una entrevista exclusiva concedida a la Red Erbol. “Los costos del contrabando son más altos que en una importación legal, pero de lo que se trata es que hay lavado de dinero y es un delito muy grave que hay que combatir, en realidad los que persiguen estas acciones fomentan una y otra actividad delictiva”, agregó al hablar sobre el proyecto de ley contra el contrabando. Aclaró, en este sentido, que el precio que implica realizar una acción ilícita de contrabando, comparándola con una importación legal, es equiparable y en algunos casos resulta más caro el contrabando, a pesar de ser más masivo. “Además de ser altos, los precios de las mercancías que se comercializan en sectores del contrabando incluyen costos ilegales, los costos del transporte y cuesta mucho más que transportar por rutas autorizadas (Erbol)⁸⁰.

La hipótesis que manejamos de la situación boliviana es que no se requiere de los paraísos fiscales, sino para muy contados casos de las altas cúpulas del narcotráfico, y de los clanes de contrabando de importación o de exportación de oro.

La enorme porosidad de la economía informal y, dado el predominio de negocios de mediano y pequeño volumen, la gran cantidad de negocios que funcionan por fuera del sistema bancario, definen una situación en la que el país es un espacio fácil de infiltración del dinero negro en la economía, facilitándose el blanqueo o legalización de los dineros.

La pregunta final, en estas condiciones, hasta qué punto se puede llamar al lavado de dinero un sector del mercado ilegal o más bien se trata de los mismos sectores que están involucrados en esta etapa de la legalidad. Se entiende que sea un actor internacional cuando tiene una institucionalidad y una sede de operaciones como las de los paraísos fiscales, pero en el caso de Bolivia, el 70% de la economía es un paraíso para el lavado.

80 http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/bolivia/20160118/narcos-utilizan-5-rubros-para-lavar-dinero-ilicito_74523_128603.html

Tercera parte

Las políticas

Capítulo quinto

Las políticas públicas y el subsistema fronterizo

En este capítulo dedicado a los actores estatales encargados de las políticas públicas, se considera dos temas que afectan la implementación de las políticas. En primer lugar nos referimos al nivel de definición y a las condiciones de implementación y de las mismas, destacando su carácter centralista, muy poco adecuado si se refiere a temas locales muy específicos como son los temas fronterizos.

En segundo lugar se hará un recuento muy resumido de algunas de las políticas más relacionadas con los mercados ilegales.

Las políticas fronterizas de los últimos años se han concentrado en torno en varios temas dirigidos desde el nivel central y a partir de los años treinta comenzaron algunas regiones a plantear sus propios planes y programas, especialmente Santa Cruz y Tarija. Sin embargo, estas regiones hasta hace muy pocos años, concentraron sus demandas en torno a los problemas de los ingresos e inversiones de las ciudades capitales. Recién, a partir de mediados de los noventa, se fue dando importancia a las provincias y las zonas fronterizas cuyos municipios se consolidaron a partir de 1995.

Con respecto los temas que consideramos como factores estructuradores del sistema fronterizo, en las políticas sectoriales ha predominado el centralismo, las políticas han sido nacionales, han estado a cargo a aduanas, su policía y los mecanismos de recaudación. En todo lo que concierne al contrabando y al narcotráfico, el problema se tornó policial y punitivo, con el involucramiento de la cooperación internacional. Sin embargo, contrasta con esta reducción de las políticas y su simplicidad, la complejidad y diversidad de actores que emer-

gieron en los campos de fuerza que generaron los mercados ilegales. Pareciera que las políticas, no solo que no se comparan con el tema y su evolución, que fueran en retraso creciente, sino que fueran contrarritiva.

Sobre la vigencia de la legalidad versus legitimidad, fue uno de los principales campos que se fue definiendo, bajo el impulso de los mercados ilegales. Se entabló una confrontación, nada teórica sino muy pragmática, entre el contenido de lo legal, de la institucionalidad implícita en las políticas y la creciente profundización del desprecio a las mismas. Se politizó y “pragmatizó” la aplicación de las leyes bajo la subordinación de las definiciones de sus contenidos, y el olvido de los contenidos legales. El contrabando y el narcotráfico son malos, pero de algo tendremos que vivir, tanta gente vive de esos negocios que dan empleo.

El poder de los narcos y contrabandistas es muy grande y nuestra Policía está desarmada ante ellos, nos superan en medios. Es otra justificación que legitima la “ineficiencia” de la Policía.

La principal adversidad de las políticas ha sido su implementación, entre otros factores por el reconocimiento de la legalidad, de que el crimen está ahí y se debe combatir, pero es muy difícil implementar las políticas por una serie de razones que con el argumento de que hay que ser prácticos y no se puede. Hay mucha corrupción en la justicia y el Estado es débil. Todo es un problema estructural y el cambio que se está iniciando deberá durar mucho tiempo todavía.

El sistema de leyes en varios de los campos de política, muestran una excelente definición. Han sido decisivos en este aspecto la adhesión de los sucesivos gobiernos a los convenios internacionales en que se han visto envueltos y de los cuales se han nutrido muchas de las leyes.

1. Bajo ambiente de legalidad y adecuación de las políticas al dominio de la ilegalidad

Por las políticas entendernos al conjunto de normas que deberá regular las prácticas y el desempeño general de la sociedad y de la economía. Las políticas cuentan con sus propios actores, no solo aquellos encargados por ley de aplicarlas, sino también los interesados en que se cumplan. Pero es ahí que la informalidad se encarga de generar los pasos que permiten caminar por encima de las normas y se puede imponer como un sistema más o menos profundo y generalizado, hasta convertirse, en casos especiales. En este campo de fuerzas hay actores que han impuesto una situación general de impunidad.

El triángulo de la informalidad, el narcotráfico y el contrabando frente a la institucionalidad

Los mercados ilegales por supuesto que impulsarán al máximo las condiciones para adecuar las normas a sus impulsos y presiones. Condiciones donde las reglas sean muy flexibles y las autoridades poco “capacitadas”, equipadas, actualizadas, etc., como un medio adecuado para su desempeño. En un país con normas y autoridades rígidas y preparadas, difícilmente dejarían pasar miles de automóviles, aun años después de su prohibición explícita. Lo propio ocurre con la ropa usada, con el contrabando hormiga, etc. No es culpa del policía que en su intervención ocurra esa ligereza, sino que es el sistema en su conjunto que otorga permisividad. Pero las prácticas sociales van a hacer más énfasis en la legitimidad, en las acciones “no tan legales”, pero que se justifican por la necesidad. Estos temas son fundamentales, ya que en un país, según cómo se comporten las instituciones, pueden generarse situaciones de facilidad a la ilegalidad.

Este tipo de informalidad generalizada es una fuente importante de ingresos, que genera una economía de la ilegalidad. Las instituciones no están preparadas, los narcos son muy poderosos, la gente tiene que vivir de algo, la falta de trabajo, esto genera otros negocios. Y como es crudamente cierto todo ello, lo ilegal logra alcanzar una legitimidad tal que a veces se constituye casi en la norma.

En Bolivia se ha articulado un triángulo informalidad - contrabando - narcotráfico, configurando un entramado complejo y abigarrado de relaciones socioeconómicas, alrededor del cual tiene lugar un amplio abanico de negocios y actividades informales e ilegales, sobre todo en el ámbito de la economía popular, mayormente informal, pero con ramificaciones a otras áreas y sectores de la economía nacional. Dicho triángulo constituye un sistema de interacciones entre el sector informal, el contrabando y el narcotráfico, donde la informalidad se nutre de actividades que pueden ser abiertamente delictivas y estas, a su vez, se subsumen y amparan en el comportamiento informal de la economía y otras áreas de la vida social y política. Su capacidad es alta, hasta el punto de constituirse en un verdadero atractivo para muchas de las actividades legales por definición: construcción, banca, comercio de importación y exportación y muchas otras “industrias”.

Por su lado, el narcotráfico se desenvuelve al influjo de grupos criminales (nacionales y extranjeros), pero con una dinámica que se disemina en un conjunto poblacional amplio y de agentes económicos diversos; muchos de ellos actuando en las zonas fronterizas, pero no exclusivamente. De ahí también la enorme complejidad del mundo delincencial que opera en Bolivia, inmerso dentro del tejido social denso y con una presencia territorial dislocada y con conexiones en otros países, principalmente vecinos.

Da lugar a temor pensar que la facilidad que se crea para este entrelazamiento y superposición de los fenómenos de la informalidad y la ilegalidad, y de ambos con el mundo de lo legal, llegue a constituirse en una situación de hecho estructural y que induzca a su diseminación al conjunto. Puede que ello suceda en una escala importante, que comparado con otras épocas y otros países pueda ser tildado de una peculiaridad de la realidad boliviana. Esta imagen es aún más preocupante al interior de un escenario político en que domine, en mayor o menor grado, el empoderamiento de movimientos sociales corporativos, fragmentados y dispersos.

Es frecuente que la prensa y los medios se muestren ante la opinión en favor de una ley o en contra de ella, y al mismo tiempo, reconozcan el pragmatismo en la aplicación. Se presenta por razones pragmáticas a productores de coca, organizaciones campesinas e indígenas, cooperativas mineras, transportistas sindicalizados, gremios de comerciantes, sindicatos laborales, vendedores de

ropa usada y autos chutos, al lado de despedidos de fábricas o discapacitados reclamando un bono, como situaciones tan legítimas que justifican las medidas por muy ilegales que sean. Legales o ilegales necesitan apremiar en las calles y molestar a la ciudadanía para imponer una “ley”. Se comparte socialmente un convencimiento de que solo así se accede a la distribución que debería ser por norma y regulada. Muestra de ello es que no haya mecanismos de solución y que sea necesario colgarse de un puente con su silla de ruedas o crucificarse para acceder a sus derechos, huelgas de hambre que duran más de lo aceptable. Todo en ausencia de una forma regulada de solución a los problemas.

A pesar de que Bolivia es modelo en reconocimiento de derechos y de reconocimiento legal de los mismos con leyes, en contraste no figura entre los países donde impera la legalidad y la fortaleza de las instituciones.

Gran poder ejercen el narcotráfico y el contrabando, los dos pivotes más importantes de nuestros mercados ilegales hacia la consolidación de este tipo de prácticas sociopolíticas. ¿Cuán necesario es al contrabando y al narcotráfico un ambiente así de informal? Cuando hablamos de estos dos sectores nos referimos también al conjunto que forman parte de los mercados ilegales.

A continuación consideraciones de algunos de los rasgos institucionales en el campo de la implementación de las políticas.

Un sistema judicial colapsado

Donde más se advierten los efectos perversos de la erosión de la legalidad y el Estado de derecho es en el colapso de la administración de justicia, que como es de conocimiento generalizado está rodeada de un ambiente de desprestigio muy alto. No solo por su ineficiencia, sino, peor aún, por la corrupción. Es un momento crítico, debido a que lo peor que puede pasar al sistema judicial es perder la confianza de la población y peor aún que se generalice y sálvese quien pueda.

Crece la mora judicial: según datos oficiales, las causas resueltas en todas las materias judiciales, apenas alcanzan al 31%, mientras que las causas pendientes llegan al 69%. De cada tres causas radicadas en los juzgados, al menos dos son causas pendientes. En ciertas materias (instrucción cautelar, ejecución penal y administrativo-coactivo fiscal) las causas rezagadas se sitúan entre 85 y 90%.

Sobrecarga procesal en los juzgados: la brecha entre el aumento de las causas y el reducido número de juzgados es creciente. Como resultado, el promedio de casos por juez no ha dejado de crecer, alcanzado proporciones extraordinarias e inauditas. El promedio nacional en materia de instrucción cautelar penal es de 2.470 casos por juez. En las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz este promedio supera incluso los 3.000 casos por juez, en un solo año.

Jueces y fiscales saturados: la falta de jueces se reproduce en el Ministerio Público. Entre 2008 y 2011, el número de fiscales en todo el país creció en apenas 2%, frente al crecimiento de las causas que, en el mismo período, aumentaron un 13,5%. Así, entre los años 2008 y 2012, el número de causas por fiscal (como promedio nacional), en las nueve capitales de departamentos, había subido de 165 a 179 causas. No obstante, en los últimos dos años esta cifra puede incluso haber aumentado. Datos no oficiales indican que en las ciudades del eje, el promedio de causas atendidas por cada fiscal bordearía los 500 casos.

Procesos sin sentencia: las imputaciones formales presentadas durante 2010 alcanzaron a 20.670 en todo el país, en cambio, las sentencias dictadas por los tribunales fueron 874; esta cifra, que representa el 4% de las imputaciones.

Cárceles hacinadas: con la falta de sentencias de los tribunales, aumenta también la cantidad de presos sin sentencia ejecutoriada. Según el Defensor del Pueblo, la población carcelaria en Bolivia hasta el año 2011 alcanzaba a 13.500 presos, de los cuales el 84% no tenía sentencia. Esta enorme masa de privados de libertad, sin sentencia ejecutoriada, que no deberían estar en las cárceles y que no obstante están condenados a condiciones inhumanas de prisión, es una de las principales causas de la sobrepoblación carcelaria, estimada en 233%. Bolivia es el segundo país en el hemisferio con el mayor hacinamiento carcelario⁸¹.

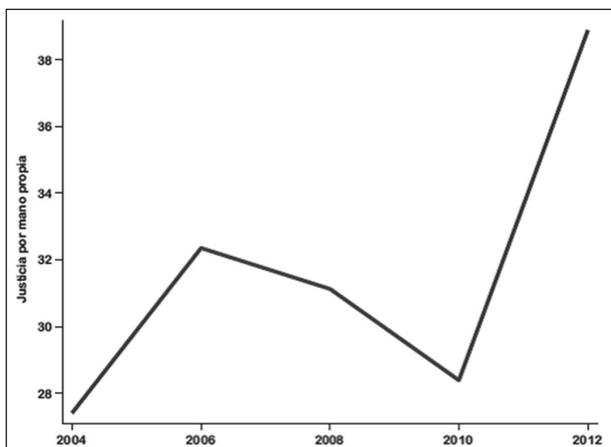
Menos presupuesto para justicia: si para el 2005, el gasto en el sector justicia (Poder Judicial, Fiscalía y Ministerio Público) era algo menos del 2% del gasto total del sector público, durante los nueve años siguientes ese porcentaje ha caído; en 2013, el presupuesto programado del sector justicia (Bs 826.727.362) fue apenas el 0,36% del presupuesto general de la nación (PGN)

81 Alertamerica.org Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA, período 2000-20012: www.oas.org/dsp/observatorio/database/indicators.aspx?lang=es

(Bs 228.285.224.092)⁸². Esta situación afecta especialmente a la reglamentación respecto de narcotráfico y contrabando que nutren por sobre todos los sectores las cárceles con presos preventivos.

Otro dato inquietante en este panorama que genera desconfianza en la justicia, es que hay cada vez más bolivianos que aprueban la práctica de la justicia por mano propia. Signo, por excelencia de la informalidad como imperio de la práctica directa.

Gráfico 21: Aprobación de que se haga justicia por mano propia en Bolivia



Fuente: Barómetro de las Américas por Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

La persecución penal por principio

El uso del Código Penal con excesiva frecuencia muestra muchos vicios del sistema de justicia. En los últimos años es en torno al delito del narcotráfico en que se aplica con más frecuencia. Así las cárceles están llenas de acusados y acusadas de este delito. La situación es más grave porque estas imputaciones no son resueltas y la retardación de justicia afecta a una cantidad exagerada-

82 Un análisis más amplio de los problemas de la justicia boliviana puede verse en Oporto (2014), Herrera (2013) y Fundación Construir (2012).

mente grande de pequeños contraventores. Los delitos contemplados con la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas constituyen la principal causa de reclusión en las cárceles del país (PIEB, 2012:2-7)⁸³.

Tabla 19: Población carcelaria por delito

Variable	2008		2009		2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Delitos contra la seguridad del Estado	79	1%	32	0%	22	1%
Narcotráfico	2.796	38%	2.522	31%	2.741	28%
Violación	917	12%	1.420	18%	1.717	18%
Asesinato	782	11%	822	10%	916	10%
Homicidio	373	5%	407	5%	511	5%
Robo	1.210	16%	1.538	19%	1.934	21%
Otros delitos comunes	1.276	17%	1.355	17%	1.565	17%

Fuente: Fundación Construir, con datos de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario y el INE.

La prevalencia de casos de narcotráfico en la situación procesal de la población carcelaria tiene mucho que ver con el carácter extremadamente riguroso de la legislación antidrogas vigente, que no diferencia mayormente entre grandes narcotraficantes y organizaciones criminales y traficantes chicos o pequeños productores y proveedores ocasionales de pasta base u otros insumos, de tal manera que las penas aplicadas suelen ser enormemente desproporcionadas y discrecionales⁸⁴ y casi siempre en inclinadas a la penalización de delitos menores y gente pobre⁸⁵. Una de las poblaciones en situación más crítica es la de las mujeres.

83 “Hasta finales del 2011 el 45% de los detenidos preventivos del país, se encontraban en la cárcel por delitos relacionados al Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, haciendo de la Ley 1008 la mayor causal para la determinación de la prisión preventiva en Bolivia”.

84 Precisamente, esta es una cuestión de preocupación recurrente en varios informes de organismos nacionales como la Defensoría del Pueblo o internacionales como TNI Drugs & Democracy *Leyes de Drogas y Cárceles en Bolivia*: (<http://bit.ly/OFD9Aq>)

85 Sobre las deplorables condiciones carcelarias en Bolivia, el Estado destina menos de un dólar diario per cápita para los reclusos. El acceso a una celda no gratuito, los reclusos tienen que pagar un monto a los internos que ejercitan el control y gobierno interno de los penales. Informe de la Dirección General de Régimen Penitenciario, citado en “*Leyes de Drogas y Cárceles en Bolivia*”: <http://bit.ly/OFD9Aq>

“De un total de 1.157 mujeres privadas de libertad a nivel nacional, 448 estaban recluidas por delitos relacionados a la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008). Esta cifra representa el doble de la proporción de hombres privados de libertad en Bolivia por delitos similares”, detalla el organismo internacional, de forma similar a la situación boliviana. Según la UNODC, el 12% de las mujeres privadas de libertad en 2014 alrededor del mundo (de manera preventiva o con sentencia) lo estaban por una serie de delitos relacionados con drogas. A juicio de esa instancia, los autores de delitos menores y no violentos relacionados con drogas deberían poder beneficiarse de medidas sustitutivas a la privación de libertad, incluyendo multas, servicios de trabajo comunitario o arresto domiciliario, agregó (UNODC, 2016).

Redes de corrupción y financiación ilegal

La formación de redes de corrupción que envuelven a dirigentes de organizaciones sociales, funcionarios públicos, políticos, policías y operadores de justicia ha puesto sobre el tapete actores enquistados dentro del aparato público. El caso más notable ha sido la develación de una red de extorsión, estafa y posiblemente financiación política ilegal en torno a la comercialización de hoja de coca. La red de corrupción descubierta en la comercialización de coca, ejemplifica el surgimiento en el seno del aparato estatal de un tipo de articulaciones delincuenciales que envuelven a autoridades, funcionarios, operadores políticos, fiscales, jueces, abogados, que actúan con impunidad y ejerciendo poderes discrecionales que les permiten usar este poder para presionar y acosar a la gente y obtener de ellas ingentes sumas de dinero, que luego son repartidas dentro del círculo corrupto.

Otros ejemplos aluden a diferentes formas de corrupción mediante redes de extorsión que involucran policías, fiscales y jueces, y no requieren de ilustración.

Es propio de los narcotraficantes y organizaciones delictivas penetrar las instituciones estatales, la Policía y otros organismos de inteligencia e interdicción, cooptar a sus jefes y funcionarios, sobornar a políticos, jueces y fiscales. Esta infiltración ha ocurrido antes como ahora, ayudan tanto a la fragilidad e

inerminidad del aparato estatal. Esta situación se agudiza con la concentración del poder, la falta de tradición jurídica, un sistema de justicia que no funciona, unas cárceles sin control, fronteras desguarnecidas o permisivas, zonas territoriales sin ley ni orden⁸⁶, malas políticas de seguridad y de combate a la delincuencia.

La fuerza pública, Policía y Fuerzas Armadas (FFAA) están lastradas por una profunda crisis institucional y con graves carencias de profesionalidad y capacidad técnica, de recursos humanos, equipamiento y presupuesto, condiciones sociolaborales apropiadas; también carecen de la confianza de los ciudadanos. Todo ello es un caldo de cultivo para la corrupción como un mal endémico⁸⁷, tornándose habitual que la Policía se vea sacudida por escándalos recurrentes de gran repercusión política y mediática. Un caso muy significativo es la captura en la ciudad de Panamá, en febrero de 2011, del general René Sanabria, exdirector de la FELCN y también del principal organismo de inteligencia, el Centro de Inteligencia y Generación de Información (CIGEIN), en circunstancias en que intentaba embarcar más de 140 kilos de cocaína a Estados Unidos. Enjuiciado en la Corte Federal de Miami, Sanabria ha sido condenado a 14 años de cárcel en ese país⁸⁸. Otro ejemplo es la detención del Gral. Oscar Nina, excomandante de la Policía Boliviana, en marzo de 2015, en la ciudad de Santa Cruz, por los delitos de legitimación de ganancias ilícitas y enriquecimiento ilícito. En este caso, el mismo gobierno lo acusa de haber colaborado con narcos llegados de México y Colombia el año 2011, cuando se desempeñaba como Director de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico. Otros episodios muestran a jefes policiales involucrados en narcotráfico, a quienes las autoridades antidrogas

86 El índice de corrupción 2014, de Transparencia Internacional, sitúa a Bolivia en el puesto 102, entre 175 países evaluados, con una puntuación de 35 sobre un máximo de 100. De acuerdo a este ranking, en las Américas, Bolivia es el país con el más alto porcentaje (36%) de la población que percibe un alto grado de pago de sobornos en la administración pública. Similares evaluaciones ofrece la medición internacional de Natural Resource Governance Institute (NRGI) que vinculan la corrupción con la gobernabilidad y la vigencia del estado de derecho.

87 Según el Barómetro Global de Corrupción de Transparencia Internacional (2013), la institución percibida como la más corrupta en Bolivia es la Policía, seguida de los partidos políticos y la judicatura.

88 Aún no hay una investigación judicial y policial sobre sus denuncias. “Exjefe antidrogas del gobierno de Evo Morales detenido en Panamá”. www.radioiyambae.com/sitio/index.php?option=com;

encuentran con importantes cantidades de cocaína⁸⁹. También se registran casos de detención jueces que decretan la libertad de estos⁹⁰.

Desfase entre los delitos y las leyes

Aplicable a todos los delitos relacionados con los mercados ilegales se observa un desfase entre las características de estos y los regímenes legales que los regulan y castigan. El crimen organizado y sus ramificaciones locales se desarrollan y cambia de carácter más rápido que nuestros sistemas de regulación. Es por ello que no es funcional la justicia para contener el crimen.

No se trata de las regulaciones internacionales, sino de las locales. Los pasos fronterizos no están adecuados a formas de contrabando, de trata y tráfico, así como de contrabando que se han tornado complejas, cambiantes, ágiles en buscar caminos y formas. Por ejemplo, cambios en códigos penales suele llevar bastante tiempo, mientras ya cambiaron las formas de los delitos. Este tema se observa de manera diferenciada según cada uno de los sectores de los mercados ilegales. El contrabando ha cambiado de formas para eludir los viejos regímenes aduaneros, el narcotráfico migra de unos puntos a otros, así como las formas de trata y tráfico de personas. Hay una diferencia marcada en los tiempos de los delitos y la temporalidad pesada de la anacrónica legislación que recorre rutas largas; mecanismos internacionales, convenios binacionales, parlamentos nacionales, que los traducen a leyes y reglamentos, a los que a su vez hay que dotar de presupuestos, capacitación. Estas rutas no coinciden en sus temporalidades con la agilidad con que cambian las diversas formas de los crímenes. Las leyes y su implementación siempre llegan tarde y atrasadas con respecto a las fenomenología del crimen.

89 Página Siete: 11/12/2015: "Detienen al jefe de CACIP de El Alto con más de 42 kilos de cocaína en su casa".

90 El Deber, 15/12/2015: Procesan a jueza por liberar a un jefe militar inculcado".

2. Políticas sectoriales

Lo mencionado a nivel general se aplica a nivel de cada uno de los sectores particulares que componen los mercados ilegales. Aunque cada uno de los sectores participan de los mismos problemas generales, presentan particularidades, según el tipo de prácticas a regular y actores con los que entran en contacto.

Dos ámbitos de regulación han presentado mayor atención en lo que se refiere a los mercados ilegales, lo relativo al contrabando y al narcotráfico. Al interior de cada uno de ellos no se observa un panorama completo e integral de regulación e implementación de condiciones de operabilidad de las políticas, por lo que los esfuerzos han sido parciales y en general necesitados de actualización y de complementación de los mecanismos reglamentarios, presupuestarios y equipamiento.

Retornando al sistema fronterizo desde las políticas frente a los mercados ilegales, nos referimos a las que guardan más relación con el rol que juega Bolivia en el sistema fronterizo. En este caso de las políticas y marcos regulatorios nos referimos al contrabando, al narcotráfico, al lavado de dinero, al tráfico de armas y a la trata y tráfico de personas. Todas ellas relacionados con la gestión de los pasos fronterizos.

Las políticas contra el contrabando

A nivel de leyes, habida cuenta del incremento del sector del contrabando en niveles nunca antes vistos, estas se han mejorado, así como las reglamentaciones y los mecanismos operativos, el equipamiento y la conformación de cuerpos policiales especializados, además de la incorporación de las FFAA en la represión del contrabando.

Nunca antes hubo tanta regulación como ahora y tampoco tanta actividad de contrabando, tanto en volumen y valor, como en la variedad y cantidad de actores intervinientes. Sin entrar a describir en profundidad la mencionada frondosidad de reglamentación en el tema, nos referimos a algunos aspectos relacionados con la orientación y los mecanismos operativos.

Si bien se contaba hasta hace dos décadas con instrumentos que regulaban el tema aduanero de comercio fronterizo y la persecución del contrabando,

ha sido en los últimos años la noticia más recurrente en la prensa aunque, al mismo tiempo, nunca antes como ahora se incrementó el flujo de mercancías de contrabando por todos los pasos. Estos aumentaron de número y se formalizaron los mecanismos de control en la mayor parte de los casos.

Normas recientes sin novedad

Las normas que se están usando son las clásicas con que se vigila una aduana de aeropuerto o un punto fronterizo al que se presenta el portador frente al policía. Sin embargo, una buena parte del contrabando grande tiene una forma de operación diferente, desafiando los mecanismos de control.

Por ejemplo, la Ley General de Aduanas (Ley N°1990 del 28 de julio de 1999) está aplicándose, principal y casi exclusivamente, en los recintos aduaneros, vale decir, pasos fronterizos terrestres, fluviales o aéreos, mientras que el contrabando masivo ocurre por fuera de los recintos, suele desbordar las posibilidades de la escasa Policía. En la casi totalidad de los pasos fronterizos existe, físicamente, un flujo paralelo a los pasos oficiales. No se transita necesariamente con transporte grande sino con contrabando hormiga que pasa por caminos paralelos y clandestinos. Por ejemplo, en la frontera con Chile hay tres grandes pasos fronterizos controlados y aproximadamente unos 114 clandestinos. Todos ellos por zonas desérticas, ni qué decir del frondoso flujo por las fronteras argentinas y peruanas.

No merece la pena entrar al detalle de la descripción de los mecanismos legales administrativos y de los recursos reales existentes, fuera de destacar que en los últimos tres años se está reforzando a la Policía que operaba en todas las fronteras con escaso personal, con la participación de las FFAA. Aun así no se han resuelto los problemas y la capacidad de burlar estos mecanismos de control es enorme, como tampoco se ha resuelto en estas condiciones el poder de corrupción a las fuerzas del orden. La debilidad del cumplimiento de la ley se expresa en la recurrente amenaza con helicópteros y otros medios en fronteras, como la chilena, por donde pasan cientos de camiones de alto tonelaje, que supuestamente fueron controlados en los pasos de Pisiga y Tambo Quemado procedentes de las zonas francas de Iquique y Arica.

Orientación recaudadora

La mayor parte de los éxitos reportados por la Aduana Nacional se presenta más como lucha contra la defraudación y no de protección de los negocios nacionales, mediante el fortalecimiento de la legalidad. Es un medio para recaudar recursos para el fisco, como lo muestran las campañas ciudadanas de premiación por la denuncia sin gran éxito de estas.

Ello a pesar de las presiones generalizadas de la pequeña y mediana empresa contra el contrabando que está “ahogando” a la industria nacional, especialmente por el incumplimiento de la prohibición de internación de la ropa usada. Agregándose a ello las protestas por la internación de ropa china, entre otros productos, que además de los bajos precios por baja calidad y por internación de contrabando, efectivamente han dado un golpe importante a los textiles.

Centralismo

El que la política aduanera esté concentrada en los mecanismos nacionales y que la persistencia centralista de sus principales actividades da ventajas a los contrabandistas, implica que estos pueden negociar las grandes partidas con prerrogativas importantes para la macrocorrupción.

En los pasos fronterizos se requiere de capacitación y de cambios profundos en los mecanismos de control y de recaudación, pero principalmente de fortalecimiento de los municipios fronterizos, dado que a ese nivel la corrupción es un mecanismo más relacionado con micro contrabando, el contrabando “hor-miga”, que es sobre todo un problema socioeconómico. Se podrían establecer procedimientos más ágiles que los que emanan del nivel nacional.

El comportamiento del Estado en la regulación del contrabando, concentrado desde el nivel central en objetivos recaudatorios, no se corresponde mucho con los principales problemas del sector, caracterizado por ser una de las más claras expresiones de lo informal, escurridizo y corruptor de la Policía.

Estéril proteccionismo

Bolivia no posee un fuerte, ni preponderante sector productivo interno al que proteger, aunque son muchos los sectores pequeños del sector primario industrial y agrícola afectados por el contrabando. Es principalmente un país de economía primaria extractiva y su aduana más que un aparato proteccionista es un mecanismo recaudador. Los países vecinos superan en productividad y manejo de mercado años luz a la producción y capacidad del marketing del país. Es un esfuerzo de gigantes con semejantes sincronías bilaterales, desde los productos agrícolas de punta, hasta la industria de consumo interno, como es el caso de las bebidas, las frutas, etc.

No se puede pretender que las poblaciones fronterizas, consideradas generalmente entre las más pobres del país, renuncien a obtener del contrabando ingresos complementarios a sus economías de sobrevivencia tradicionales. Este fenómeno se ha generalizado en todos los puestos fronterizos, hasta tal punto en que casos en que el contrabando se invierte por la competencia boliviana, los brasileños, peruanos y argentinos entran a Bolivia, construyendo verdaderas economías fronterizas, que aportan ingresos importantes a las familias.

El problema principal radicaría en la capacidad de coordinación entre las políticas nacionales con políticas locales para definir los instrumentos más adecuados.

Políticas sobre la coca

Señalamos de partida que este sector de la regulación, amparado por la Ley 1008, se concentra en la coca, objeto predominante en la actual legislación. Una propuesta de cambio de la normativa lleva más de tres años en discusión y negociación con los productores cocaleros. Se propone una división de la futura ley que establezca dos regímenes: una ley sobre el régimen de la hoja de coca y otra sobre sustancias controladas o narcotráfico propiamente. Importante situación, ya que la hoja de coca se utiliza también para fines lícitos. Pero la protección de esta en términos generales por su carácter lícito, cubre bajo un velo de confusión al narcotráfico, pasando este a la obscuridad de las

persecuciones policiales. Cuando se acusa a los cocaleros que producen 90% para el narcotráfico, se alude al carácter sagrado y de uso cultural de la hoja.

Pero las indefiniciones en torno a la primera están impidiendo los avances en la aprobación de la nueva ley. Definir la línea que separa la hoja de coca legal de la ilegal es un grave problema político que implica relaciones de fuerza, primero entre cocaleros y en segundo lugar entre cocaleros y el presidente.

Las regulaciones legales y el sistema de implementación de las mismas, atraviesa por un panorama de apariencias de legalidad en el control de la hoja de coca. Aunque las acciones reales aparentemente sean de persecución del narcotráfico, en la práctica es un caso en que se ejercita la informalidad expresada en leyes que no se cumplen por motivos ajenos a las leyes. Comportamiento social de alto alcance político, mediante el ejercicio de la presión y el chantaje. Ambos lado, los cocaleros ilegales y el Estado presentan un “respeto” a la ley limitado por los usos y costumbres que estaría por encima de la norma.

En materia de control del tráfico de narcóticos, es una política criminalizadora y de la que salen perjudicados los sectores más vulnerables. Es llevada a cabo por la Policía

“Coca sí, cocaína no”, slogan de la política antinarcotráfico de los últimos 20 años, podría mencionarse como uno de los resquicios más importantes para mantener la ambigüedad a favor de la hoja de coca ilegal. Lo que suele considerarse como la nueva política de control de los cultivos de coca –fundada en la idea de la revalorización de la hoja de coca como un patrimonio protegido por el Estado– tiene un hito fundamental en el cambio de la Constitución boliviana, en 2009. El texto constitucional señala: “El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley” (artículo 384).

Si bien, conceptualmente, esta definición constitucional recoge en lo fundamental el tratamiento ya establecido en la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas de 1988 –mejor conocida como Ley 1008–, el hecho de que este tratamiento haya sido elevado a rango constitucional, ha sido interpretado por muchos sectores populares y de izquierda, y sobre todo por el movimiento campesino y cocalero nacional, no solo como una victoria políti-

ca, sino como uno de los emblemas del proceso de cambio y del movimiento campesino y cocalero.

Ese mismo año, el gobierno solicitó una enmienda al artículo 49 de la Convención de Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961 –mejor conocida como la Convención de Viena– para eliminar la prohibición del masticado de la hoja de coca, lo que conllevó el inicio de un periodo de consultas entre los países signatarios, con el resultado final de un rechazo mayoritario a la enmienda pedida por Bolivia. La respuesta del gobierno de Bolivia, notificada formalmente al Secretario General de la ONU, el día 29 de junio de 2011, ha sido el retiro del Estado boliviano de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. En diciembre del mismo año, la Cancillería boliviana solicitó al organismo multilateral la readmisión de Bolivia, con su reserva a la penalización del acullico. Finalmente, en enero de 2013, y luego de que solo 15 de 183 países objetaran la solicitud boliviana –es decir, sin alcanzar el tercio necesario de votos para vetar dicha solicitud–, la Secretaría General de la ONU resolvería admitir la reincorporación de Bolivia a la Convención de 1961 con una salvedad sobre el masticado de la hoja de coca⁹¹.

Un resultado que, naturalmente, fue celebrado en Bolivia como una victoria diplomática del país⁹², manteniendo este espacio de legitimidad, indiscutible para muchos, pero también espacio para defender la ambigüedad en la que se esconde la política de permisividad de hoja destinada al narcotráfico. Así es que estos acontecimientos han tenido un especial valor simbólico para legitimar la defensa de la hoja de coca frente a la presión de la comunidad internacional para que el Estado boliviano continúe desarrollando programas de erradicación de los cultivos de coca. Ello le ha otorgado al gobierno un margen

91 “La secretaria general ha aceptado la solicitud hoy, 11 de enero de 2013, del instrumento de admisión de Bolivia con su reserva” [...] “De los 183 Estados que han ratificado o firmado la convención, 15 objetaron la reserva de Bolivia (Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, Italia, Canadá, Francia, Alemania, Rusia, Holanda, Israel, Finlandia, Portugal, Irlanda, Japón y México)”: http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Ratifican-Bolivia-Convencion-anticarcoticos-ONU_0_1859214144.html El experto José Carlos Campero (2014; 591) interpreta que con esa decisión “a los ojos del mundo, en especial en la región, ha quedado evidenciada la posibilidad de interpretar de manera más flexible las convenciones, en especial cuando se tratan aspectos soberanos que no afectan de forma general al resto de países”.

92 A raíz de la decisión de Naciones Unidas, el gobierno ha instituido en el país la fecha del 12 de marzo como el “Día Nacional del Acullico”, que se celebra con actos y demostraciones festivas.

de maniobra para flexibilizar la política de erradicación y en los hechos consolidar la meta de estabilizar los cultivos de coca en una extensión de alrededor de 20.000 hectáreas, mediante un proceso de erradicación gradual y concertado con los sindicatos cocaleros, llamado también de racionalización de los cultivos de coca.

El mensaje de “coca sí, cocaína no” resume el contenido de la nueva estrategia boliviana de lucha contra el narcotráfico, que el gobierno de Evo Morales definió para el período 2007-2010, con dos líneas diferenciadas de acción: por una parte, la referida racionalización de los cultivos y, por otra, la interdicción al narcotráfico, la misma que cuenta con importantes dificultades de aprobación.

El Plan Colombia y el Plan Dignidad en Bolivia (1998) han sido considerados por muchos como políticas gemelas, que representan el efecto de imitación de Bolivia para obtener importantes recursos a la semejanza de Colombia. Aquí se les considera como un momento en que las presiones del Plan Colombia repercutieron en la región y en Bolivia.

No ha faltado quien intentara asimilar el Plan Dignidad –la estrategia boliviana de lucha contra el narcotráfico– con el “Plan Colombia”. Una comparación que buscaba subrayar ciertos elementos comunes o convergentes en ambos programas nacionales, como la participación de las Fuerzas Armadas en las operaciones antinarcóticos y la erradicación forzosa de las plantaciones de coca, pero sobre todo la enorme influencia de Estados Unidos en el diseño e implementación de ambos planes, una influencia que, según algunos observadores, da cuenta de “un modelo de intervención” en América Latina y especialmente en la región andina.

Las dimensiones y consecuencias de un programa y otro no son asimilables. En un caso, lo que se conoció como el Plan Colombia, fue una estrategia integrada para hacer frente a los desafíos más apremiantes de Colombia a finales de los años noventa, entre ellos combatir los poderosos carteles de narcotráfico y, al mismo tiempo, detener la violencia guerrillera a fin de restablecer la paz interna y revitalizar la economía y la democracia de ese país. Ese descomunal esfuerzo implicó un presupuesto millonario de USD 7.500 millones, con una contribución externa extraordinaria, estimada en USD 3.500 millones, que mayoritariamente debía provenir de Estados Unidos. En el caso boliviano, el

Plan Dignidad ha tenido dimensiones mucho más modestas y restringidas a la lucha contra el narcotráfico, con una participación externa más limitada.

El Plan Dignidad fue la expresión boliviana más genuina del paradigma –compartido con el Plan Colombia– de la guerra contra las drogas, promovido por Estados Unidos. Pero su implementación, de manera forzosa, tuvo que considerar y ajustarse a la situación peculiar de un país predominantemente productor de hoja de coca y en torno a cuya producción se ha desarrollado un sector económico de base ancha y un movimiento social con inusitada fuerza de presión y resistencia frente al Estado, y capaz de poner en entredicho la estabilidad política y la gobernabilidad del país. Que Bolivia no fuera un campo de acción de grupos armados revolucionarios, como sí lo ha sido Colombia y también el Perú, es otra circunstancia diferenciada respecto de la situación generada por el Plan Colombia, que también habría de contribuir a bajar el perfil de los componentes bélicos en la interdicción al narcotráfico. Ahora bien, lo anterior no implica desconocer las conexiones e influencias recíprocas entre el Plan Colombia, diseñado y negociado por el gobierno colombiano en 1999, y el Plan Dignidad concebido y aplicado en Bolivia por el gobierno de Hugo Banzer a partir de 1998. Es muy significativo, por ejemplo, que en la financiación del Plan Colombia, aprobado por el Congreso de Estados Unidos, en el 2000, por un monto global de USD 1.319 millones, se contemplara también una asistencia a Bolivia de más USD 100 millones, de los cuales, USD 85 millones en el componente de desarrollo económico alternativo, y el resto para actividades de interdicción. Es decir, que el Plan Colombia se convirtió, en cierto modo, en una ventanilla que le permitía a Bolivia, lo mismo que a Ecuador, acceder a fondos norteamericanos para su propia estrategia antidrogas.

El Plan Colombia no ha sido, sin embargo, el único instrumento que ha canalizado la asistencia financiera norteamericana a los países andinos en la lucha antinarcóticos. Complementario al Plan Colombia, es el programa de preferencias comerciales que eliminó los aranceles en el mercado estadounidense para una amplia gama de exportaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, mediante la Ley de Preferencias Comerciales Andinas, mejor conocida como ATPA y promulgada en 1991, bajo el gobierno de George H. W. Bush, con el objetivo de fortalecer las industrias legales en dichos países, como alternativas a la producción y tráfico de drogas.

El programa sería renovado en octubre de 2002, por el gobierno de George W. Bush con el nombre de Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga –más conocido como ATPDEA–, constituyendo así un sistema unilateral de preferencias otorgado por Estados Unidos y asumido como una compensación económica por el combate al narcotráfico, y, sobre todo, por la erradicación de cultivos de coca.

Al respecto, dos aspectos vale la pena destacar: en primer lugar, la asunción por parte de los Estados Unidos de que una forma de incentivar la producción alternativa en la región andina a la economía coca-cocaína y, con ello, el compromiso de los países involucrados, era facilitar el acceso de sus exportaciones al mercado estadounidense, libre de aranceles. Este reconocimiento, consistente con el principio de corresponsabilidad, no estuvo contemplado dentro de las medidas de asistencia al Plan Colombia aprobadas por el congreso norteamericano; en ese sentido, se puede decir que las preferencias arancelarias andinas complementan y subsanan una ausencia en el Plan Colombia y en otros programas antinarcóticos. Ello es algo que suele pasarse por alto en las críticas que enfatizan el carácter predominantemente represivo del enfoque de la guerra contra las drogas. En segundo lugar, la ley ATPDEA fue el producto de una negociación en bloque de los cuatro países andinos, marcando así un momento estelar en el proceso de convergencia de sus intereses nacionales prohibida, paradójicamente, por el Plan Colombia y los otros planes nacionales promovidos por la gran potencia. La importancia política de esta cuestión está fuera de duda.

Pero no todas las valoraciones concuerdan en los méritos del ATPEDA. Así, un informe de la United States International Trade Commission (septiembre de 2006) atribuye a dicho programa un efecto muy modesto en la economía estadounidense y en los consumidores norteamericanos, al tiempo que subraya sus impactos positivos igualmente mínimos sobre la reducción de cultivos ilícitos y en la creación de empleo en los países andinos⁹³.

93 Sin la pretensión de evaluar los impactos económicos del programa de preferencias comerciales andinas, los productos andinos exentos de aranceles sumaron más de 6.300, lo que se tradujo en un rápido crecimiento del comercio entre los Estados Unidos y los cuatro países beneficiarios; las exportaciones del norte a la región aumentaron de USD 6.463,8 millones en el 2002 a USD 11.636,5 millones en el 2006; mientras que sus importaciones se incrementaron de USD 9.611,5 millones a USD 22.510,6 millones, en el mismo período. Entre las exportaciones andinas favorecidas por el ATPDEA, destacan

Como es evidente, la significación del acuerdo de preferencias arancelarias ha sido y seguirá siendo un tema controvertido. Pero no deja de ser prominente que el ATPDEA haya sido objeto de sucesivas renovaciones y prórrogas, y todas ellas a pedido de los gobiernos andinos, hasta que finalmente caducara a principios de 2011. Ello, a cambio de un tratado de libre comercio (TLC) negociado por Estados Unidos con Colombia y Perú, y vigente desde 2013. En ese sentido, podría decirse que el mayor logro del ATPDEA es justamente haber abonado un terreno propicio para que germinara un acuerdo comercial permanente, como lo es el TLC, que consolida el acceso preferencial al mercado norteamericano de productos colombianos y peruanos.

No ha sucedido lo mismo con los otros dos países andinos: Bolivia y Ecuador. Bolivia perdió los beneficios del ATPDEA en noviembre de 2008, “debido a su falta de cooperación en los esfuerzos antinarcóticos”, justificación esgrimida por el entonces presidente George W. Bush en su comunicación al congreso de su país. Sin embargo, cabe decir que la exclusión boliviana del programa comercial andino fue una decisión política de Estados Unidos, ciertamente unilateral, pero también completamente previsible, en el contexto de las enrarecidas relaciones diplomáticas entre ambos países. Así quedó en evidencia que el ATPDEA servía también como instrumento para presionar y sancionar a gobiernos que se apartaran del acuerdo político-diplomático que le diera vida.

El Plan Dignidad encarna el esfuerzo más agresivo desplegado por el Estado boliviano para llevar a cabo el proceso de reducción y sustitución de los cultivos de coca a su máximo término y sacar a Bolivia del circuito del narcotráfico, a través de la erradicación completa de los cultivos excedentarios, un esfuerzo impetuoso y voluntarista como se verá luego⁹⁴. Según comenta la investigadora de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA,

productos tales como aceite, ropa, cátodos de cobre, flores, joyas de oro, los espárragos y el azúcar. Del total de las importaciones estadounidenses, Ecuador representó el 60%, Colombia el 36%, Perú el 24% y Bolivia el 1%; siendo este último el país que menos ventaja ha podido obtener en razón de su limitada oferta exportadora.

94 La obligación gubernamental de erradicar los cultivos excedentarios de coca proviene de la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (de 1988), más conocida como la Ley 1008. Erradicación que, según dispone la ley, debe discurrir mediante planes anuales de reducción, sustitución y desarrollo. Y, de hecho, es así como había ocurrido durante diez años, aunque no se llegaron a cumplir las metas establecidas.

por su sigla en inglés), Kathryn Ledebur, “generalmente, los funcionarios del gobierno boliviano cumplían los objetivos mínimos de erradicación para lograr la certificación estadounidense por cooperar en los esfuerzos anti-drogas y así conservar el financiamiento y el acceso a préstamos internacionales, pero la coca erradicada era rápidamente reemplazada. Tres gobiernos sucesivos (de Víctor Paz Estenssoro, Jaime Paz Zamora y Gonzalo Sánchez de Lozada) fueron reacios a presionar demasiado por temor a generar enfrentamientos con los cocaleros, que conservaban algún grado de apoyo popular. El gobierno de Paz Zamora (1989-1993) erradicó las 7.000 hectáreas requeridas, pero la superficie cultivada neta aumentó en 312 hectáreas” (Ledebur, 2002:2).

Entre 1994 y 1995, Bolivia recibió de Estados Unidos una ayuda de 69,8 millones de dólares, en ese momento un financiamiento por encima que cualquier otro país andino. Ledebur anota que aunque el presidente Bill Clinton certificó a Bolivia en 1995, su administración exigiría la aprobación de un tratado de extradición con Estados Unidos, un plan de erradicación completo y la erradicación de 1.750 hectáreas de coca, planteándole un delicado desafío a su contraparte boliviana, el gobierno presidido por el Gral. (r) Hugo Banzer Suárez.

Esta intensificada presión norteamericana podría ser lo que más explique el giro producido con el Plan Dignidad⁹⁵ en 1998, cuando inopinadamente se abandona la mesura y cautela, que hasta entonces había caracterizado a la política boliviana –más proclive a negociar con los sindicatos cocaleros que al uso de la fuerza–, para imponerse una línea de endurecimiento en el proceso de erradicación, con el objetivo de acabar en cinco años con todos los cultivos excedentarios, localizados mayoritariamente en el Trópico de Cochabamba, en la región conocida como Chapare, y convertida en la base principal del movimiento campesino cocalero.

La estrategia de “coca cero” en el Chapare supuso, ante todo, privilegiar la erradicación forzosa sobre la sustitución voluntaria, envolviendo una mayor intervención militar e, incluso, la participación directa del Ejército en las ta-

95 La nueva política del gobierno boliviano nunca fue concebida únicamente como una estrategia de erradicación forzosa con militarización. El Plan Dignidad tuvo cuatro pilares: i) desarrollo alternativo; ii) erradicación de la coca excedentaria; iii) interdicción basada en la responsabilidad compartida con la comunidad internacional; iv) prevención y rehabilitación.

reas de erradicación a través de la Fuerza de Tarea Conjunta, una fuerza combinada de policías y militares, y el empleo de conscriptos del servicio militar –de origen campesino– en la erradicación manual de las plantas de coca. Esta “militarización” del programa de reducción y sustitución de cultivo, que conllevó el reforzamiento de la logística y los equipamientos militares en la zona, se convertiría a la postre en uno de los elementos más irritantes para la población local, exacerbando al límite las susceptibilidades sobre una posible presencia militar estadounidense.

En años previos, los productores de coca habían recibido una compensación económica de 2.000 a 2.500 dólares por cada hectárea erradicada. La estrategia de cinco años tendió a reemplazar la compensación individual con una “compensación comunitaria” –y ya no solo en efectivo, sino también en especie– que además iría disminuyendo con el tiempo.

A pesar de las condiciones más duras, lo que sorprende es que el plan casi lograra su meta de erradicar alrededor de 28.000 ha, al punto que autoridades gubernamentales, en un exceso de entusiasmo, se anticiparon en proclamar que esa meta sería alcanzada incluso antes de los cinco años previstos. En realidad, lo que opiniones posteriores mostrarían es que el proceso de erradicación, durante los años del Plan Dignidad, logró avances considerables e inéditos, pero sin poder llegar a la eliminación total de los cultivos de coca, debido a la activa resistencia de los campesinos del Chapare y su respuesta de replantaciones sucesivas de plantas de coca. En definitiva, el objetivo de coca cero en el Chapare demostró ser ilusorio.

Según la opinión de observadores independientes, el problema de fondo habría residido en el fracaso del desarrollo alternativo, un componente clave del Plan Dignidad. En efecto, para que el plan ganara en credibilidad y que la sustitución de cultivos se hiciera viable, era crucial que los programas de desarrollo alternativo generaran ingresos capaces de reemplazar, al menos parcialmente, los ingresos que los productores perdían al dejar de sembrar coca. Sin embargo, esto es lo que no ocurrió, según todas evidencias.

Al respecto, Ledebur señala: “Lamentablemente, los agresivos esfuerzos de erradicación han superado siempre la capacidad de generación de ingresos del desarrollo alternativo”. Agrega que “la comunidad internacional no logró proporcionar los más de 700 millones de dólares presupuestados para el plan.

Los 85 millones de dólares en ayuda estadounidense al desarrollo alternativo probaron ser demasiado poco y llegaron muy tarde para contener la latente contienda social⁷. Pero esta crítica no es la única que pone en duda la eficacia de los programas de desarrollo alternativo para proporcionar medios de subsistencia a la población afectada y, en consecuencia, para acompañar y sustentar los rápidos logros de la erradicación en hoja de coca. El Plan Dignidad obtuvo éxitos en la erradicación de cultivos de coca, como no había sido posible antes, pero a un precio extremadamente alto y sin que se consolidasen sus logros. El país tuvo que vivir por varios años en una espiral de violencia intensa y sostenida con conflictos que dejaron un saldo de muchas muertes, numerosos heridos, cientos de detenidos, bloqueos de carreteras, tensiones sociales exacerbadas, un contexto de creciente inestabilidad y con los poderes políticos asediados por las protestas. Las repetidas violaciones de los derechos humanos registradas en los sucesivos enfrentamientos, o a raíz de ellos, entre las fuerzas policiales y militares y los cocaleros organizados en sindicatos y “comités de autodefensa”, con posturas cada vez más violentas, trajeron víctimas de uno y otro lado, incluyendo salvajes asesinatos de civiles y uniformados perpetrados por grupos irregulares, y que su momento fueron motivo de denuncias internacionales. También la economía boliviana se vería seriamente afectada. Según la agencia oficial UDAPE, la erradicación llevada a cabo en el Chapare, en el marco del Plan Dignidad, supuso una pérdida de valor agregado neto de USD 656 millones, entre 1997 y 2000, con un impacto acumulado de 8% sobre el PIB, además de la disminución de 59.000 empleos directos e indirectos (Pacheco, 2014:16). Pero las consecuencias probablemente mayores fueron políticas y no solo coyunturales. El conflicto desencadenado en el Chapare, sumado a otros hechos como la crisis económica y la corrupción política, tuvo el efecto desgastador del liderazgo político y de los partidos, al exacerbar el sentimiento antinorteamericano en amplios sectores del país.

La autorregulación y control como “racionalización de los cultivos de coca” ha sido un eufemismo para continuar aplicando programas de erradicación de cultivos en las dos grandes zonas de producción de coca en el país: los Yungas de La Paz y el Trópico de Cochabamba, comúnmente conocido como el Chapare. Tales programas no son nuevos en Bolivia, pero la diferencia básica estriba en que el gobierno ha logrado la aceptación y adhesión de las

organizaciones de productores de coca, y ante todo de las seis federaciones del Chapare⁹⁶ que entienden que no es políticamente posible para el gobierno permitir el libre cultivo, sembradío y producción de la hoja de coca en el territorio nacional, y que deben mantenerse regulados y con restricciones.

El gobierno ha consentido en involucrar a los sindicatos y federaciones de cocaleros en las tareas de vigilancia y control de las plantaciones de coca, dentro de una serie de acuerdos y compromisos negociados con ellos. El parámetro de negociación ha sido “un cato de coca por familia”, como extensión máxima permitida en el Chapare, la zona más conflictiva. De facto, ello ha implicado la legalización de los cultivos de coca en esta región, que no es poca cosa⁹⁷. Se trata, en consecuencia, de una auténtica política de autorregulación y control social en la erradicación de la coca⁹⁸ y, al mismo tiempo, un pacto de reciprocidad, por el cual los cocaleros se aseguran un margen de producción estable y seguro, y respetado por el gobierno, al tiempo que este evita el crecimiento indiscriminado de los cultivos y preserva un clima de tranquilidad y paz social, además del respaldo político y electoral de la población cocalera⁹⁹.

Por encima de las cifras, lo que importa resaltar es que el gobierno ha establecido un campo de negociación política hábilmente utilizado por ambos lados, incluso frente a los organismos internacionales, defendiendo el concepto de soberanía, aunque no se trate de una meta lograda¹⁰⁰.

96 En cambio, la adhesión de los sindicatos de los Yungas, la región productora tradicional de coca, no ha estado exenta de tensiones, por el mismo hecho de que la Ley 1008 le ampara en esa condición.

97 El acuerdo de un cato de coca por familia proviene de un acuerdo previo de los sindicatos del Chapare con el gobierno de Carlos Mesa, en 2004, que entonces tenía carácter temporal. Ya con Evo Morales como presidente, el acuerdo es revalidado y sin límite de tiempo. La idea de legalizar una extensión mínima de cultivo por familia ya se había planteado el año 1997, en el marco de un Diálogo Nacional convocado por el presidente Hugo Bánzer (Laserna, 2011: 247). También fue considerada en el gobierno siguiente de Sánchez de Lozada, pero sin poder prosperar debido tanto a la reticencia de los organismos bolivianos antidroga, a los Estados Unidos, como al rechazo de los sindicatos cocaleros.

98 Las sanciones sindicales pueden ir desde la prohibición de sembrar coca por determinados periodos de tiempo hasta prohibir el derecho de sembrar y, en casos extremos de reincidencias graves, de expropiarles sus parcelas de tierra.

99 Todo parece indicar que esta estrategia de autorregulación ha reducido –no eliminado– en las zonas cocaleras los conflictos sociales y los abusos que antes se atribuían a las fuerzas policiales, pero no implica que las violaciones a los derechos humanos hubieran terminado. Muchas veces son los ahora dirigentes sindicales –arropados por el poder político– quienes perpetran tales violaciones en contra de otros productores y pobladores, y especialmente en contra de quienes no se someten a sus designios y arbitrariedades.

100 El gobierno de Evo Morales, en los hechos, no ha logrado diseñar ni implementar una estrategia clara

El gobierno ha llevado a cabo, con el apoyo financiero de la Unión Europea, el “Estudio integral de la demanda legal de la hoja de coca”, orientado a “generar información de producción, comercialización y demanda de la hoja de coca, para el uso y consumo legal en hogares, establecimientos económicos y comercio en localidades fronterizas; a fin de establecer una línea de base para la implementación de un sistema de información integral de la hoja de coca”. Una reseña de dicho estudio, elaborado por la UNODC (2014:40), señala que en el periodo 2008-2011 se realizaron las primeras aproximaciones para determinar la demanda legal de la hoja de coca. Adicionalmente se hicieron estudios complementarios en 2013, los cuales fueron financiados con recursos del Tesoro General de la Nación, que permitieron completar, fortalecer y dar mayor consistencia a la línea de base (2008-2011). Los resultados, presentados en noviembre de 2013, muestran que en 2012 la población estimada de consumidores de hoja de coca es de 3.082.464 habitantes. El 33% de esta población vive en el área rural y el 67% en áreas urbanas. También los resultados del estudio determinaron que la demanda de la hoja de coca para cubrir el consumo legal en pijcheo, medicina, rituales, acontecimientos sociales y transformación requiere una cantidad de 20.690 toneladas métricas que aproximadamente representa una superficie cultivada con coca de 14.705 hectáreas. Observadores opinan que los resultados del citado estudio no han correspondido a las expectativas del gobierno que esperaba justificar una superficie de 20.000 ha, o sea, similares o próximas a la superficie que se cultiva en los últimos años y que, según las cifras oficiales de la gestión 2015, fueron de 20.200 ha.

Probablemente esta situación está demorando la aprobación de la nueva ley, además de la falta de acuerdo entre las dos zonas de producción sobre la forma de distribución de las eventualmente 20.000 ha legales. Sin embargo, anticipándose a un escenario de conflictos, el 13 de julio de 2016, el presidente Evo Morales decidió que el límite será de 20.000 ha, oficializando dicha cifra, la que corresponde aproximadamente a la mencionada en el documento de

y capaz de sostenibilidad a su defensa de la coca. “En realidad, señala, se ha adherido a la lógica prohibicionista reiterando la idea de que la cocaína es un problema occidental y ajeno a los bolivianos y reclamando la responsabilidad compartida en el control de las drogas. En ese orden, el compromiso boliviano sería el de evitar la expansión de los cultivos y cooperar en la represión al narcotráfico, a cambio de que se le permita autorizar una mayor área de cultivos de la hoja de coca” (Laserna, 2011:268).

monitoreo de la UNODC, 2016. “Estimamos que en 20.000 (hectáreas de coca) puede cerrarse la erradicación. Esto estará en debate permanente entre el Gobierno y las fuerzas sociales que tienen que ver con las plantaciones de coca¹⁰¹.

La Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (1988) supuso la implementación de programas **de desarrollo alternativo en busca de desarrollo integral**. La ley dispone que se lleven a cabo acciones para el cambio de los patrones productivos agropecuarios, la asistencia crediticia, el desarrollo de la agroindustria y el fortalecimiento de los sistemas de comercialización y articulación territorial de las regiones afectadas. Este proceso deberá ser conducido por el Poder Ejecutivo, en coordinación con los productores de coca.

Por la ley, el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL) gestiona el financiamiento de los planes y programas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos de coca con fondos provenientes del presupuesto nacional y de la cooperación financiera bilateral y multilateral. Establece que el Estado otorgue a los productores de coca una indemnización económica por la reducción y sustitución de sus cultivos. A lo largo de dos décadas de erradicación de cultivos excedentarios, se puso en marcha lo que se conoció como “desarrollo alternativo”. Se ejecutó una gama diversa de proyectos productivos, de infraestructura y de inversión social en las regiones cocaleras, y también, en alguna medida, en otras zonas expulsoras de población rural. El protagonista excluido fue la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés), tanto en la financiación como en la provisión de asistencia técnica, secundado por los programas de cooperación de la Unión Europea y de otros países desarrollados.

La salida de USAID de Bolivia, determinada por el Gobierno, implicó el corte de la ayuda estadounidense, la principal fuente de financiación de los proyectos. No existe ninguna evaluación del impacto de la suspensión de este financiamiento sobre los programas y proyectos económicos y sociales en las zonas afectadas por la erradicación de cultivos; tampoco se conocen estudios independientes que hubieran podido valorar sus consecuencias. La decisión política de expulsar a USAID ha sido, en su momento, una decisión muy ce-

101 <http://eju.tv/2016/07/morales-fija-extension-coca-bolivia-la-onu-pide-otra-ley/>

lebrada por los sindicatos cocaleros como un paso en la recuperación de una política soberana de defensa de la hoja de coca.

Aunque el gobierno ha renegado públicamente del desarrollo alternativo, en la práctica se ha cuidado de dar continuidad al proceso de sustitución de cultivos de coca, brindando apoyo a cultivos alternativos como la piña, palmito, banano, café y otros, así como a proyectos de pesca, apicultura, plantas procesadoras, capacitación y otros, y también a proyectos de infraestructura (caminos, riego, comercialización) e inversión social (unidades escolares y de salud, vivienda, saneamiento básico, capacitación). Este proceso, que ahora se denomina “desarrollo integral”, básicamente mantiene objetivos similares al desarrollo alternativo; el principal ejecutor del programa sigue siendo el FONADAL, y los proyectos son financiados, en parte, con recursos de la Unión Europea y, en parte, con recursos públicos provenientes del gobierno nacional y de los gobiernos municipales y departamentales.

Poco se conoce de los resultados de los proyectos y sus impactos socioeconómicos, no siendo posible saber si se ha cambiado el enfoque de los mismos y si se ha ganado o no en eficiencia y en transparencia en el manejo de los recursos. Tampoco es posible saber en qué medida ha sido posible reemplazar los niveles de financiación y asistencia técnica que antes proporcionaba USAID y cuál es ahora la capacidad efectiva del Estado para asumir tales responsabilidades. Así y todo, se advierten ciertos cambios evidentes. El movimiento cocalero nacional ha adquirido un peso enorme en la definición y ejecución los programas de desarrollo integral. Los máximos niveles de decisión como el Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTI-D)¹⁰², el Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización e Industrialización de la Hoja de Coca (CONCOCA), el mismog, y desde luego las instancias técnicas y operativas de estos órganos, cuentan en sus filas con representantes directos de las federaciones y sindicatos de productores de

102 El máximo organismo de definición y ejecución de las políticas de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas, presidido por el presidente del Estado e integrado por los ministros de Relaciones Exteriores, de la Presidencia, de Gobierno, de Defensa y de Salud y Deportes; las secretarías Técnica y de Coordinación del CONALTI-D dependen del Ministerio de Gobierno. La Secretaría de Coordinación de CONCOCA depende del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. FONADAL tiene dependencia orgánica del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y en particular del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral.

coca. Es decir, puede ser lo más importante, existe una mesa de negociación de intereses y de control del Gobierno donde se decide todo y, en general, cómo se interpreta y aplica la ley, frente a la cooperación internacional que justifica también un espacio de cooperación en la lucha contra el narcotráfico.

Sin duda, un elemento clave para esta nueva situación social, especialmente en la región del Trópico de Cochabamba, es el acuerdo del “cato de coca por familia”, que cumple una doble función: por un lado, otorga seguridad a los productores de que pueden preservar sus cultivos de coca dentro de una determinada extensión (el “cato”); y por otro, actúa como una suerte de barrera a la expansión de la frontera cocalera. Este pacto de reciprocidad con un gobierno que, además, es reconocido como “su” gobierno, explicaría el porqué ahora ya no se cumple el mandato de la Ley 1008 de una indemnización a quienes son afectados por la reducción y sustitución de sus cultivos de coca. La nueva forma de compensación económica tiene ahora un carácter colectivo y se da únicamente a través de las obras y proyectos en las comunidades y localidades rurales, y dentro de una lógica de autogestión comunitaria, lo que también redundará en el reforzamiento del papel decisor y contralor de la red de sindicatos cocaleros. Los gobiernos municipales, por su parte, parecen haber fortalecido su participación en los proyectos financiados con recursos del desarrollo integral, a los cuales ellos mismos deben contribuir aportando una cuota parte de alrededor del 40%, mientras que el porcentaje restante debe provenir de los recursos del FONADAL.

De otra parte, si en 20 años de desarrollo alternativo las regiones cocaleras –sobre todo el Chapare– fueron receptoras de importantes inversiones en infraestructura carretera, energía y otros servicios básicos, llevadas a cabo con recursos combinados del Estado y de la cooperación internacional, en un esfuerzo extraordinario por sentar las bases para el despegue económico de estas áreas, con mayor razón la actual administración ha focalizado la priorización de la inversión pública en las regiones cocaleras¹⁰³. Además, ha incorporado un

103 La obra que tal vez simboliza más la dimensión del compromiso estatal es la construcción del aeropuerto internacional Soberanía de Chimoré, en el corazón mismo de la región cocalera del Trópico cochabambino, recientemente inaugurado, con una inversión cercana a los 35 millones de dólares. Este aeropuerto es considerado como una megaobra por sus grandes dimensiones, con una longitud de pista de 4.000 metros, similar a la del aeropuerto internacional de El Alto, en La Paz. El presidente Evo Morales ha justificado esta obra por la necesidad de impulsar las exportaciones de productos tropicales

nuevo componente del “desarrollo integral”: la instalación de fábricas estatales (Papelbol, Lacteosbol y la planta de urea y amoniaco), que el gobierno reivindica como parte de la política de industrialización de los recursos naturales y de afianzamiento de la presencia empresarial del Estado, esta vez en el seno de la zona cocalera por excelencia.

En la tarea de **interdicción y represión al narcotráfico**, en la situación de país condicionado por su inserción subsidiaria de productor primario, el gobierno de Evo Morales es protagonista de la tentativa más audaz, arriesgada y difícil: romper con la tutela de Estados Unidos y redefinir la estrategia anti-droga desde una perspectiva nacionalista y antinorteamericana; algo que muy pocos gobiernos en la región han intentado. Como era previsible, las posturas diferentes de ambos gobiernos en esta materia han estado en el centro de una relación bilateral enrarecida y crispada, que ha desembocado en el retiro de los embajadores de ambos países. Pero no solo eso. En el pulso que Evo Morales ha mantenido con la Casa Blanca, y como para no dejar dudas acerca de su temperamento y su decisión de enfrentar al “imperio”, expulsó a la Administración para el Control de Drogas (DEA, por su sigla en inglés) primero (2009) y a USAID, después. Previamente, en septiembre de 2008, el embajador norteamericano Philip Golberg fue persona non grata por el presidente Morales, acusado de intromisión política en los asuntos internos del país, lo que propició que la Casa Blanca responda de la misma manera, con lo cual no existen relaciones diplomáticas a nivel de embajadores (Laserna, 2011: 252-260). La respuesta norteamericana ha sido el cierre de la División Antinarcóticas de la Embajada de EEUU (NAS, por su sigla en inglés) y el cese progresivo de los programas de cooperación a la lucha antidroga (Youngers, 2015:14-16).

Se han roto casi 40 años de una creciente asistencia técnica y financiera de las agencias norteamericanas a Bolivia, en los cuales Estados Unidos ha cargado con la responsabilidad mayor de lo bueno o lo malo que se hizo en interdicción y represión al narcotráfico. Desde entonces, no solo que ambos gobiernos ya no cooperan entre sí, sino que ocasionalmente se ven envueltos en escaramuzas verbales y políticas. Bolivia está en la “lista negra” como uno de los países con escasos o nulos progresos en el combate a las drogas y que

alternativos y el turismo: <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/evo-inaugura-cuestionado-aeropuerto-chimore.html>

incumple su responsabilidad internacional de evitar el desvío de la hoja de coca al procesamiento de cocaína, de lograr reducciones netas de cultivos de coca y de aplicar la ley e investigar y procesar a los traficantes de drogas¹⁰⁴.

Así pues, y tras el retiro de la asistencia norteamericana, la acción represiva al narcotráfico en Bolivia ha pasado a depender principalmente del propio presupuesto nacional, con un apoyo subsidiario de la Unión Europea; recursos que por lo general se consideran insuficientes, como lo admiten las propias autoridades nacionales.

Con relación a la incautación de sustancias controladas, los informes de UNODC (2015:53) muestran para el período 2004-2012 una tendencia creciente de cantidades incautadas de cocaína base, habiendo pasado de 8 Tm a 32 Tm en 2012; y luego, en los años 2013 y 2014, caídas dramáticas en los volúmenes incautados.

Ley de trata y tráfico de personas

El Viceministro de Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Justicia, el 13 de julio de 2016, expresaba su preocupación por los escasos resultados en la implementación de políticas sobre trata y tráfico de personas: “los gobernadores y alcaldes saben que esos recursos no pueden ser reasignados a otros fines y deben ser invertidos para la lucha contra la violencia, pero no tienen voluntad política para concretar las inversiones programadas”¹⁰⁵.

Efectivamente, se ha avanzado mucho en el diseño institucional para la im-

104 El informe 2014 sobre la estrategia internacional de control de narcóticos (INCSR) del Departamento de Estado, destaca que Bolivia sigue siendo uno de los tres mayores países productores de cocaína en el mundo y una importante zona de tránsito para la cocaína peruana. Se anota que cantidades considerables de cocaína de origen peruano fueron interceptadas en Bolivia en 2013. La mayor parte de la cocaína boliviana fluye a otros países de América Latina, especialmente a Brasil, para el consumo interno o para continuar su tránsito hacia África occidental y Europa. En septiembre de 2013, el presidente Barack Obama determinó que Bolivia “ha fallado manifiestamente” en hacer esfuerzos suficientes para cumplir con sus obligaciones bajo los acuerdos antinarcóticos internacionales. También afirma que la capacidad de Bolivia para identificar, investigar y dismantelar las organizaciones de tráfico de drogas sigue muy disminuida tras la expulsión de la DEA estadounidense y que la FELCN boliviana ni siquiera tiene la capacidad de pagar a informantes.

105 Agencia de Noticias Fides, <http://noticiasfides.com/nacional/sociedad/gobierno-admite-que-no-existe-voluntad-politica-para-invertir-en-la-lucha-contra-la-violencia-de-genero-367957-367859>

plementación de políticas en las que Bolivia puede considerarse al nivel de los países más avanzados. Pero a pesar de que el Estado ha desarrollado los últimos años una intensa actividad en el combate de la violencia de género, todavía no ha logrado que esta legislación llegue a las ciudades fronterizas, sino en muy escasos ejemplos.

A nivel nacional se han ido estableciendo centros en los cuales se les puede prestar atención a las personas que están sufriendo algún tipo de violencia, sobre todo en las principales ciudades. Se ha avanzado en el diseño del sistema jurídico, institucional y normativo impulsado por los organismos internacionales a los que, de oficio, el Estado presta su atención.

Es necesario destacar un **balance reciente, llevado a cabo por Fundación La Paz**, que muestra el extraordinario panorama de lo realizado, del que destacamos aspectos importantes (Fundación La Paz, 2016).

- El año 2000, Naciones Unidas aprobó el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, complementando la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, también conocido como el “Protocolo de Palermo”. Posteriormente el “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire”.
- El año 2006 se promulga la Ley N° 3325 de Trata y Tráfico de Personas y otros delitos relacionados, modificatoria y ampliatoria del Código Penal que tipificaba el delito de trata de personas.
- El 2009 se aprueba la Constitución Política del Estado (CPE) y el 2011 se retoma en la Asamblea Legislativa Plurinacional la elaboración de la ley de trata de personas y se constituye la mesa técnica de migraciones.

Pero es el 31 de julio de 2012 cuando toma cuerpo la lucha contra el delito de la trata con la promulgación de la Ley N° 263, Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas y delitos conexos. “Esta Ley define el delito de trata de personas y modifica el artículo 281bis del Código Penal estableciendo que “será sancionado con privación de libertad de diez (10) a quince (15) años, quien por cualquier medio de engaño, intimidación, abuso de poder, uso de la fuerza o cualquier forma de coacción, amenazas, abuso de la situación de dependencia o vulnerabilidad de la víctima, la concesión o recepción de pagos por sí o por tercera persona realizare, indujere o favoreciere la captación,

traslado, transporte, privación de libertad, acogida o recepción de personas dentro o fuera del territorio nacional, aunque mediare el consentimiento de la víctima” (Fundación La Paz, 2016:10). La ley incorpora entre otros aspectos “la reducción a la esclavitud o estado análogo; la explotación laboral, trabajo forzoso o cualquier forma de servidumbre; la servidumbre costumbrista; la explotación sexual comercial; el embarazo forzado; el turismo sexual; la guarda o adopción; la mendicidad forzada; el matrimonio servil, unión libre o de hecho servil; el reclutamiento de personas para su participación en conflictos armados o sectas religiosas; el empleo en actividades delictivas y la realización ilícita de investigaciones biomédicas” (Ibidem, 11).

En agosto del 2012, se constituye el Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas (CPCTTP) “como instancia máxima de coordinación y representación, para formular, aprobar y ejecutar la Política Plurinacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas y delitos conexos. Está constituido por representantes de nueve Ministerios del Órgano Ejecutivo, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y la sociedad civil organizada. En cada uno de los nueve departamentos del país se establece la creación de los Consejos Departamentales contra la Trata y Tráfico de Personas, instancias del nivel público que forman parte de la estructura organizacional e institucional en la lucha contra estos delitos” (Ibidem, 12).

Entre 2012 y 2014 se diseña la política plurinacional de lucha contra la trata y tráfico de personas, la misma que se aprueba en el 2014. Cuenta con cinco líneas estratégicas: prevención; protección, atención y reintegración integral; persecución y sanción penal; cooperación internacional y cooperación nacional.

Estos lineamientos se deben implementar en las entidades territoriales autónomas y en todas las instituciones públicas y privadas involucradas en la lucha contra la trata y tráfico de personas. La responsabilidad de la implementación de la política plurinacional recae en los siguientes actores:

- Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas.
- Consejos departamentales contra la trata y tráfico de personas.
- Las instituciones estatales en el marco de sus competencias.
- Las instituciones privadas que luchan contra la trata y tráfico de personas.

El Decreto Supremo N° 1486 del 6 de febrero de 2013 reglamenta los mecanismos y procedimientos para la implementación de la Ley N° 263, es-

tableciendo que “la sociedad civil organizada elegirá a sus representantes al CPCTTP, de acuerdo a sus propios procedimientos, en el marco de principios de participación, equidad, interculturalidad e igualdad de oportunidades”: “la Defensoría del Pueblo, en calidad de observadora del proceso eleccionario, a fin de que el mismo tenga la legitimidad correspondiente”, “en diciembre del 2013 se elige a la Pastoral de Movilidad Humana y a Visión Mundial Bolivia ante el Consejo Plurinacional” las que se incorporan un año después, en enero del 2015.

“**El Plan Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas 2015 - 2019** fue aprobado el 23 de abril de 2015 mediante Resolución N° 003/2015, por el Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas. Este Plan Nacional se constituye en un instrumento que orienta la implementación de políticas públicas comprometidas por las diferentes instituciones que componen el Consejo Plurinacional de lucha contra la trata y tráfico de personas” (Ibidem, 13).

El estudio de Fundación La Paz menciona el número de atenciones prestadas en estos últimos 10 años y, tras una recolección y sistematización de información, realiza una enumeración de políticas sectoriales elaboradas (protección, atención y reintegración de víctimas, persecución y sanción penal) y describe una frondosa arquitectura institucional que parte del principio de inclusión de los principales mecanismos del Estado. Esta encomiable inclusión contrasta con los magros resultados y la pesada estructura que hará difícil la operatividad.

Las principales instituciones operativas del nivel estatal:

- Dirección General de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas (DGLCTTP)
- Dirección General de Migración (DIGEMIG)
- Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC)
- Ministerio de Justicia: Dirección General de Justicia y Derechos Fundamentales / Área de Trata y Tráfico de Personas. Otros actores dependientes del Ministerio de Justicia relacionados con el ámbito de protección

y asistencia a víctimas, estas entidades son detalladas a continuación. Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima (SEPDAVI), Servicio Integral de Justicia Plurinacional (SIJPLU)

- Ministerio de Salud: Dirección General de Promoción de la Salud
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social: Dirección General de Empleo
- Ministerio Público: Dirección de Protección a Víctimas, Testigos y miembros del Ministerio Público
- Órgano Judicial
- Ministerio de Relaciones Exteriores: Dirección General de Asuntos Consulares
- Policía Boliviana: División de Trata y Tráfico de Personas; Dirección General de Protección a Víctimas
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: Dirección General de Contabilidad Fiscal
- Ministerio de Defensa: Dirección General de Derechos Humanos e Interculturalidad en las FFAA
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Red Nacional de Servicio de Gestión Social (REDNAGES)
- Monitoreo de medios de comunicación como fuente secundaria de información

Se concluye que existe una estructura compleja y difícil de movilizar, aunque al mismo tiempo mostraría una voluntad del gobierno en todos sus órganos (Ibidem, 63).

En contraste con todo lo mencionado, destaca que “la escasísima cantidad que suponen los 72 efectivos policiales asignados a las nueve divisiones de Trata y Tráfico de Personas y el reducido número de fiscales de la Fiscalía Especializada en Atención a Víctimas de Atención Prioritaria (FEVAP), encargada de la investigación de los casos, explican la enorme carga procesal en el Ministerio Público, reflejada en los 421 casos de trata de personas en etapa preliminar sobre los ocho casos en etapa acusatoria. Del mismo modo, las cuatro sentencias de trata de personas (tres condenatorias y una absolutoria), y otras tres sentencias con condena a delitos conexos (dos proxenetismo y uno pornografía) expresan un 98,3% de impunidad frente a estos delitos” (Ibidem, 60). Es

decir, estos esfuerzos necesariamente sufren por las condiciones operativas de los sectores estatales mencionados. Por ejemplo, la retardación de justicia.

Respecto el acceso a la información pública sobre trata de personas “se identificaron debilidades y fortalezas institucionales estatales referidas a la disponibilidad y sistematización de información en torno a las acciones y resultados alcanzados en la lucha contra la trata de personas”. Se refiere sobre todo a la reticencia de varias instituciones a proporcionar información para el estudio, de forma parecida a las dificultades para alimentar organismos públicos que centralicen la información y la dispongan para el uso por parte de la población.

Otras debilidades de esta estructura están relacionadas con:

- Dificil acceso a la información sobre presupuesto para la lucha contra la trata de personas
- Problemas de articulación interinstitucional en la implementación de la política pública
- Débil sistema de información y estadística de trata y tráfico de personas y delitos conexos
- Necesaria capacitación especializada y sostenida sobre trata de personas
- Acceso público a la información
- Presupuesto para la lucha contra la trata de personas

Es necesario destacar la creación del **Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas (CPCTTP)** como máxima instancia de coordinación y representación para formular, aprobar y ejecutar la política plurinacional de lucha contra la trata y tráfico de personas y delitos conexos. Es un indicador “de cumplimiento de la normativa vigente. Sin embargo, tras analizar la débil relación y coherencia del planteamiento de algunas de sus acciones planificadas para el año 2015 en torno a su contribución al Plan Nacional, se recomienda reforzar el planteamiento técnico de planificación, a fin de mejorar el diseño y uso de las herramientas de planificación, seguimiento, monitoreo y evaluación de lo ejecutado” (Ibidem, 16).

Otros autores mencionan como un problema a resolver “la falta de coherencia entre las políticas públicas y las prácticas judiciales y administrativas (que) ponen en riesgo la efectividad de la lucha contra la trata y tráfico de personas en todo el país. Por lo cual se hace necesario tomar algunas medidas

correctivas. Algunas de ellas tienen que ver con la capacitación permanente de los responsables de administrar la justicia y servicios integrales a las víctimas de trata y tráfico, institucionalizar los cargos públicos con la finalidad de evitar la rotación de los mismos y mejorar los mecanismos de seguimiento investigación de los casos” (Gómez, 2016:108).

A pesar de los avances institucionales Bolivia tiene un enorme desafío

Un comunicado de la Fiscalía General informa que de los 1.340 casos atendidos, se llegó a 32 sentencias, dato que contradice a lo informado por el Ministerio de Justicia. El viceministro de Justicia y Derechos Fundamentales, Diego Ernesto Jiménez Guachalla, manifestó que “las víctimas más frecuentes en trata y tráfico son los menores de edad, sobre todo mujeres. Expuso los datos: de las 1.340 causas que llegaron a la Fiscalía, 786 corresponden a niñas o adolescentes mujeres, 518 a menores de edad varones, 283 a mujeres adultas y 137 a varones. El viceministro explicó que la mayoría de los casos (38%) corresponden a delitos de adopción o retención ilegal de personas, 24% a la venta de personas u órganos, 19% a explotación laboral y 10% a explotación sexual comercial. El resto del porcentaje son tipos menos frecuentes. El reporte de la Policía es más alentador, desde 2012 hasta 2014 la FELCC recibió 8.606 denuncias de personas desaparecidas. De estas, 5.562 fueron halladas, del resto, quienes no aparecieron hasta ahora, se presume que en verdad fueron víctimas de trata y tráfico. Durante esta gestión, con la asistencia de diferentes instituciones estatales y de la sociedad civil se elaboró la propuesta de un plan para la implementación de los centros de acogida y modelo para la atención y reintegración a víctimas de trata y tráfico con delitos conexos. Además, se realizaron cursos para tomar acciones cuando se trate de combatir estos delitos”¹⁰⁶.

106 <http://eju.tv/2015/07/en-bolivia-solo-12-de-1-340-casos-de-trata-y-trafico-tienen-sentencia/>

Los escenarios críticos

Las poblaciones fronterizas están entre los escenarios críticos más importantes, ya que las poblaciones que están entrando al mercado de trabajo, ante la estrechez del mismo, encuentran las puertas más grandes para cruzar hacia la informalidad. De entre ellas, las poblaciones de los municipios fronterizos, especialmente los rurales, ofrecen poca o nula atención al futuro de los jóvenes. Es frecuente la situación como la que se presenta en un municipio “x” fronterizo con Chile, donde los bachilleres egresados del 2015, en su totalidad, están como migrantes en Chile o en ciudades como Oruro. Es obvio que las fronteras ofrecen la mejor oferta de la informalidad que implica contrabando de diverso tipo, narcotransportadores o migración para buscar trabajo fuera. Es en estas condiciones que echa sus raíces más profundas la trata y tráfico de personas.

Las políticas deberán prestar más atención a este tipo de escenarios especialmente críticos, donde están los sectores más vulnerables como son los jóvenes de ambos sexos, las poblaciones indígenas y personas de la tercera edad.

La trata y tráfico de personas en el país es cada vez más un problema “mayúsculo”, debido a que cada día se siguen reportando niños, niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas. Personas de escasos recursos económicos, principalmente, son trasladadas a Argentina, Brasil, Perú, Chile y España con el fin de explotarlas laboral y sexualmente. Al 2013 se han incrementado los casos, según información oficial de la Policía Boliviana.

“La migración en el país, fundamentalmente de zonas de provincia hacia países fronterizos como Argentina, Brasil, Chile y Perú, es una práctica habitual desde hace varias décadas, aunque también se emigra por expectativas de oportunidades educativas, aspectos que son aprovechados por los tratantes que captan a sus víctimas para luego someterlos a explotación laboral y violencia sexual, comercial o prostitución forzada”, señala el informe presentado por esta institución.

El 2011 se registraron 289 casos de trata y tráfico, el 2012 fueron 421 casos y de enero a julio de este año había 267 casos. En relación con las personas denunciadas como desaparecidas, el 2011 se registraron 421 casos, el 2012 fueron 541 y hasta julio del 2013 un total de 288, refieren los datos de la FELCC. En el departamento de La Paz se presentó la mayor parte de las denuncias,

seguido de Santa Cruz y Cochabamba, que son los departamentos con mayor incidencia de casos.

Dentro del cuadro estadístico de la gestión 2013 se han registrado 288 casos de desapariciones, de ellos 127 son mujeres de entre 13 a 18 años de edad. El abandono del hogar, la explotación sexual y laboral, la pornografía infantil, las adopciones ilegales, el proxenetismo y la venta ilegal de órganos, son algunos de los factores para que se produzcan las desapariciones de las personas, hechos que son analizados durante el proceso de la investigación por parte de la Policía.

Esta problemática movilizaría un estimado de USD 6.600 millones al año en América Latina, de un total de USD 32.000 millones en el mundo. Dos millones de personas son víctimas de trata cada año y 1,2 millones de niños y niñas son víctimas de la trata en el mundo; el 80% de las víctimas de este delito son mujeres (Agencia de Noticias Fides 23/12/2013)¹⁰⁷.

Ley de control de armas

En la Ley de Control de Armas, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados, promulgada por el presidente Evo Morales el 18 de septiembre de 2013, se dice que forma parte de las políticas del Estado la lucha contra el tráfico de estupefacientes, el terrorismo y otros delitos contra la seguridad y defensa del Estado, y la seguridad ciudadana. La finalidad de esta ley es normar, regular y controlar la fabricación, importación, exportación, internación temporal, comercialización, enajenación, donación, transporte, tránsito, depósito, almacenaje, tenencia, manipulación, empleo, porte o portación, destrucción, desactivación, rehabilitación, registro, control, fiscalización, secuestro, incautación, confiscación y otras actividades relacionadas con armas, municiones, explosivos y otros materiales. La importancia de esta ley estriba en reunir y articular en un solo cuerpo jurídico un conjunto disperso de normas previas y de menor jerarquía legal, incluyendo la creación de nuevos delitos penales vinculados al tráfico ilícito de armas y la sanción de los mismos.

107 <http://eju.tv/2013/12/el-2013-marca-un-incremento-en-los-casos-de-trata-y-trfco-de-personas-en-bolivia/>

La ley busca fortalecer la capacidad del Estado boliviano para prevenir y combatir tales delitos, estableciendo mecanismos institucionales de coordinación y otros de carácter técnico-operativo. Se constituye el Comité Nacional contra el Tráfico de Armas de Fuego Ilícitas (CONCTAFI), integrado por los ministros de Defensa y de Gobierno, y el Fiscal General. La función principal de este organismo de alto nivel es diseñar políticas, estrategias y programas contra la fabricación y el tráfico de armas y otros delitos conexos y supervisar y evaluar su cumplimiento; además de elaborar planes y programas de control fronterizo e intercambio de información con otros países en materia de tráfico de armas.

Por otro lado, la ley crea el registro general de armas, municiones y explosivos de uso militar, policial y civil, y define normas y procedimientos para la fabricación, adquisición, almacenamiento, transporte, internación y donación de armas y la otorgación de licencias de utilización de armas de uso civil, amén de establecer prohibiciones expresas de importación, transporte y disposición, sin la correspondiente autorización oficial. Entre los nuevos delitos penales, se sanciona la fabricación y tráfico ilegal de armas, con penas de entre 10 y 15 años, y que pueden extenderse hasta los 25 años para los miembros de organizaciones criminales. Por último, la ley define una amnistía para las personas que se acojan a la regularización de tenencia de armas de uso civil, en los siguientes 180 días, bajo pena de incurrir en el delito de tenencia ilícita. Cumplido este período, y en un plazo de 30 días, el Ministerio de Defensa, por una parte, y la Policía Boliviana, por otra, están facultados para proceder al desarme activo para las armas de uso militar, policial y civil, como también al secuestro de armas, municiones y explosivos que no cuenten con la debida autorización y registro.

Al dotarse de este instrumento legal, sin duda Bolivia se pone al día con los convenios internacionales que obligan a los Estados a aprobar normas de control del tráfico ilícito de armas y se suma a los países que ya cuentan con tales normativas. Sin embargo, dos años después de la entrada en vigor de la ley boliviana de control de armas, la cuestión pendiente es la aplicación efectiva de la nueva ley y sus normas reglamentarias, cuestiones en las cuales se advierten muy lentos progresos, sobre todo en cuanto a la capacidad efectiva de la Policía, lo mismo que de las FFAA, la Fiscalía y los órganos de justicia para cumplir

sus deberes de control del tráfico de armas, y de desarme y secuestro previstos en la ley, y para llevar a los infractores a los tribunales y sancionarlos como corresponde, no obstante el vencimiento del período de amnistía.

Tampoco hay evidencias creíbles de que los registros de armas, municiones y explosivos, establecidos en la norma, funcionen eficazmente, y que actualmente el Estado cuente con más y mejor información e inventarios de las armas existentes en el país, que antes de la vigencia de la ley. Todo lo cual demuestra, una vez más, que no basta la ley –y tampoco por sí mismos los planes– si su implementación no está sostenida por una férrea voluntad política y si no se han dado los cambios necesarios en instituciones clave como la Policía, la Fiscalía y el Poder Judicial, que erradiquen la corrupción, las cualifiquen y profesionalicen y refuercen su independencia del poder político.

Las noticias más importantes en este tema tienen que ver con el papel de Bolivia como tránsito orientado el tráfico para los grupos armados que operan en otros países. Aparentemente las noticias dedicadas a la implementación del control y registro de armas de fuego en Bolivia no asustan a nadie. Lo que sí llama la atención es el silencio sobre el tráfico que, si bien no parte de Bolivia, es aparentemente importante, pero sobre lo que hay muy poca información.

La lucha contra el lavado de dinero y otros activos

“Tribunal de Santa Cruz dicta primera sentencia por delitos financieros

El sentenciado era propietario de la empresa Servicios Integrales D.N.J., que funcionaba en la localidad de El Puente, provincia Guarayos, y se dedicaba al préstamo de dinero.

La Paz 1 de febrero (ANF).- El Tribunal de Sentencia de Concepción, Provincia Ñufllo de Chávez, Distrito Judicial de Santa Cruz, dictó el martes la primera sentencia por delitos financieros, informó la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI). La sentencia determina una condena de cinco años de reclusión para L.S.N., quien fue declarado autor y culpable de la comisión del delito de intermediación financiera sin autorización o licencia, previsto y sancionado en el Código Penal.

El sentenciado era propietario de la empresa Servicios Integrales D.N.J., que funcionaba en la localidad de El Puente, provincia Guarayos, y se dedicaba al préstamo de dinero. La denuncia fue realizada por la ASFI en abril de 2014 ante la representación del Ministerio Público de la localidad de Ascensión de Guarayos.

La sentencia fue declarada por decisión unánime de votos del mencionado Tribunal de Sentencia y deberá cumplirse en el penal de Palmasola.

Aunque la determinación puede ser apelada por el sentenciado, ASFI señala que se sienta el primer precedente por la comisión de delitos financieros en el país.” <http://www.noticiasfides.com/nacional/seguridad/tribunal-de-santa-cruz-dicta-primera-sentencia-por-delitos-financieros--375117>

Ya desde los años noventa, la lucha contra el lavado dinero es también un componente de las políticas antidrogas en Bolivia. A partir de entonces, el país se ha ido alineando a los esfuerzos internacionales en este campo y ajustando progresivamente su normativa y mecanismos institucionales de regulación, control y fiscalización. Este proceso ha supuesto la creación de la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF), como un organismo técnico especializado en el combate contra el lavado de activos y la legitimación de ganancias ilícitas, mediante el análisis financiero patrimonial, la investigación de casos u operaciones sospechosas, la prevención y detección de delitos.

En el ámbito internacional, Bolivia es miembro del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que fija estándares y promueve la implementación de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional. También participa de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y su sección Antilavado de Activos, que brinda asistencia técnica y capacitación a los Estados miembros, en el marco de la OEA.

Ahora bien, y no obstante sus conocidas diferencias y posturas críticas a la labor y el desenvolvimiento de los organismos internacionales y agencias multilaterales vinculados con la lucha antidrogas, el gobierno de Evo Morales ha continuado la política de gobiernos precedentes de honrar los compromi-

del Estado boliviano en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, lo que incluye la asunción de los estándares internacionalmente aceptados y el sometimiento al monitoreo y evaluación de agencias y misiones intergubernamentales. De hecho, Bolivia está fuera de las listas GAFI de países con deficiencias en sus sistemas antilavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo.

Con todo, el paso controvertido que la administración de Evo Morales ha dado, tiene que ver con la decisión de traspasar la UIF a la tuición del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Hasta abril de 2014, y durante 20 años, la unidad encargada de investigar y fiscalizar las operaciones en el sistema financiero se desarrolló dentro del ámbito de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, actualmente Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), con un margen muy amplio de autonomía funcional. Precisamente, el cuestionamiento que se hace es a la pérdida de independencia en la labor de la UIF, así como un posible menoscabo de su carácter técnico, y el sometimiento político de la entidad al gobierno de turno¹⁰⁸. Pero, en realidad, la intromisión política en la UIF es algo que ya venía dándose en años anteriores, toda vez que el organismo que debía tutelar sus funciones (la ASFI), distaba mucho de ser una entidad independiente, como era el mandato que la anterior ley del sistema financiero (de 2003) confería a la entonces Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. La nueva Ley 393 de Servicios Financieros, de agosto de 2013, consolida la integración en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas tanto de la ASFI como de la UIF.

Para los funcionarios de la UIF, lo importante es que los cambios institucionales no afectan la permanencia y compromiso con los objetivos de la entidad, incluyendo el compromiso de cumplir paulatinamente con las recomendaciones del GAFI, esto es, el estándar internacional sobre el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, traducidos en las “40 recomendaciones” que señalan medidas esenciales para todos los países, entre las cuales sobresa-

108 Precisamente, Armando Méndez, expresidente del Banco Central de Bolivia, decía: “No es pertinente que la UIF dependa del Ministerio de Economía porque el lavado de dinero se realiza a través de las entidades financieras, entonces su anterior dependencia era lo más indicado”, para luego añadir: “Yo no sé por qué se realizó el traspaso, ¿cuál es el propósito? ¿será que la ASFI no realizó un buen trabajo? (El Día, 16/04/2014). https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=381&pla=3&id_articulo=143190

len la definición del delito de lavado de dinero, la regulación y supervisión de las instituciones financieras, la regulación sobre el secreto bancario, el control de los servicios de transferencia de dinero, el reporte de operaciones sospechosas, la capacidad de inteligencia financiera, etc. En ese sentido, y hasta donde puede apreciarse, Bolivia ha dado pasos importantes para establecer normas y mecanismos de control y fiscalización en el sistema financiero y ajustar su funcionamiento a los estándares internacionales en medidas de prevención, identificación de riesgos, transparencia y disponibilidad de la información generada en el sistema. También se advierten más controles sobre los servicios de transferencia y transporte de divisas. No puede decirse lo mismo en otras muchas áreas, que son críticas para detectar, frenar y dismantelar las múltiples operaciones de lavado de dinero y legitimación de ganancias ilícitas. Esto lo reconocen los mismos responsables de la UIF, que, por lo demás, son conscientes de las limitaciones que rodean su trabajo, así como de la vasta y compleja tarea que tienen por delante.

Lo que se advierte es que los casos sobre los que la UIF ha trabajado en los últimos siete años, tienen una tendencia de crecimiento, probablemente en correlación con el progresivo incremento de los delitos de lavado de activos y legitimación de ganancias lícitas.

Así y todo, son notorias las debilidades que marcan el desempeño de la UIF. Entre otras cosas, la carencia de mapas de riesgos, de reportes sobre las zonas de fronteras y otros estudios que le permitan potenciar sus capacidades de identificación y detección oportuna de hechos delictivos y operaciones sospechosas. Las estadísticas disponibles son sumamente escasas y dejan más preguntas que respuestas. No hay estimaciones sobre los recursos envueltos en las operaciones de lavado de dinero y otros activos; tampoco hay datos que puedan servir como puntos de referencia para poner en valor los resultados de la labor investigativa y poder apreciar sus impactos. En ausencia de una estrategia nacional de lucha contra el lavado de dinero y otros activos, el radio de acción de sus intervenciones es forzosamente restringido. Tampoco pasa desapercibido el déficit de profesionalidad y recursos humanos para un trabajo altamente especializado, como debe ser la inteligencia financiera.

Por ahora son muchas más las carencias y fragilidades institucionales que, desde luego, contrastan con la magnitud de los desafíos, Sobre todo si se con-

Tabla 20: Casos vinculados remitidos, respondidos, cerrados y en proceso

Origen / Estado	Casos y vinculados de análisis financiero y patrimonial al 31 de diciembre de 2015													
	Remitidos		Respondidos		En estado latente				En proceso		Totales			
	Nº	Vinculados	Nº	Vinculados	Con análisis		Con informe legal inicial		Nº	Vinculados	Nº	Vinculados	Nº	Vinculados
					Vinculados	Nº	Vinculados	Nº						
Reporte de operación sospechosa	29	24	0	0	48	44	511	587	489	487	1077	1.142		
Requerimiento fiscal	41	147	0	0	15	42	9	16	243	860	308	1.065		
Solicitud escrita	12	37	0	0	1	5	4	17	41	190	58	249		
Solicitud de Cooperación Internacional	0	0	47	394	0	0	1	22	28	137	76	553		
De oficio	0	0	0	0	1	13	0	0	6	25	7	38		
Totales	82	208	47	394	65	104	525	642	807	1.699	1.526	3.047		
Totales por estado %	5,38	6,83	3,08	12,93	4,26	3,41	34,40	21,07	52,88	55,76	100	100		

Fuente: Carpeta de estadísticas del Área de Análisis Financiero y Estado de Casos.

sidera la realidad de un país como Bolivia, con predominancia de la economía informal y en el que los terrenos de la legalidad y la ilegalidad aparecen a menudo revueltos y confundidos, y, por ello mismo, plagado de intersticios para el lavado de dinero y otros delitos concomitantes¹⁰⁹.

“Los esfuerzos contra el lavado son infructuosos”

El análisis de Los Tiempos menciona los principales temas que hacen difícil aplicar normas estándar universales en el país que es predominantemente informal y donde la bancarización de la economía ha crecido, pero no es universal.

“Todas las entidades financieras que están reguladas y fiscalizadas por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) están ahora abocadas a diseñar políticas de prevención, de control y de detección sobre ganancias ilícitas, así como diseñar reportes informativos, en cumplimiento a instrucciones de la UIF, lo cual no solo implica gastos para las entidades financieras, sino que su implementación dificultará la atención de los bancos a sus clientes.

Cada vez se hará más difícil abrir una cuenta bancaria por la cantidad de requisitos que se está pidiendo con el propósito de garantizar “fehacientemente” los datos de un cliente. Los bancos están obligados a informar de cualquier movimiento financiero, “raro o sospechoso”, que haga un cliente a la UIF.

En Bolivia esta labor se hace mucho más difícil que en un país desarrollado por la enorme informalidad económica que existe.

Aquí está el problema, hay mucha gente que debe estar trabajando con los bancos, que no tienen nada que ver con las actividades ilícitas de las drogas, pero que opera informalmente, lo que es lo mismo decir que no cumple íntegramente con el pago de impuestos. Esto ya se puede calificar como “ganancias ilícitas”.

109 Gobierno plantea elaborar Código de Ética efectivo contra microcorrupción. Miércoles, 1 febrero, 2017 - 19:14. http://www.erbol.com.bo/noticia/politica/01022017/gobierno_plantea_elaborar_codigo_de_etica_efectivo_contra_microcorrupcion En el gabinete ampliado realizado este miércoles, el Gobierno se propuso que en coordinación con el Legislativo se construya un Código de Ética para mejorar la lucha contra la “micro corrupción” en los “niveles inferiores” del aparato estatal, informó el ministro de la Presidencia, René Martínez.

Por tanto, en la medida en que los bancos sean duros con los clientes al momento de exigirles información de todo lo que hacen, poniéndoles dificultades cuando quieran utilizar sus recursos depositados, van a desincentivar la bancarización de la gente¹¹⁰.

La politización de las ganancias ilícitas

Otro problema no menor es la politización de la aplicación, ya que una denuncia sobre ganancias supuestamente ilícitas puede llegar a penas antes de que se demuestre la acusación. El acusado deberá demostrar que sus ganancias no han sido obtenidas de forma ilícita, no presumiéndose la inocencia. Ello lleva a que en la práctica este delito se convierta en objeto de decisión administrativa y no del sistema judicial.

El resultado de este sistema de regulación en un país donde la corrupción es reconocida por el propio Estado, es de una aplicación informal, concertada y que sirve para generalizar y legitimar el régimen de informalidad.

Esta es un arma importante en el ejercicio de la judicialización de la política, aplicada en la mayor parte de los casos de procesos contra políticos de oposición.

Las leyes que regulan la lucha contra el delito de legitimación de ganancias ilícitas:

- Ley de Modificaciones al Código Penal N° 1768
 - a. Artículo 185 (bis) tipifica el delito de legitimación de ganancias ilícitas.
 - b. Artículo 185 (ter) Créase la Unidad de Investigaciones Financieras.
- Decreto Supremo 24771. Aprueba el reglamento de la Unidad de Investigaciones Financieras.
- Ley N° 004 Marcelo Quiroga Santa Cruz (10/03/2010)
- Ley N° 170 Financiamiento del terrorismo separatismo (09/09/2010)
- Ley N° 262 Régimen de congelamiento de fondos y otros activos de personas vinculadas con acciones de terrorismo y financiamiento al terrorismo (30/07/2012)

110 Los Tiempos 06/11/2011-11:0 lavado: 835 denuncias y 44 casos procesados en cuatro años en Bolivia.
<http://eju.tv/2011/11/lavado-835-denuncias-y-44-casos-procesados-en-4-aos-en-bolivia/>

Pero queda por analizar la enormidad de poros de penetración hacia la economía legal, de mediano y de pequeño tamaño. Basta con considerar el entramado de sectores del mercado ilegal que se relacionan entre sí y multiplican los flujos hasta que el control es realmente imposible. El control por la vía de la banca es ineficiente y la justificación de la posesión de bienes puede ser una de las fuentes de corrupción mayores del país.

En estas condiciones, en el caso de Bolivia, la existencia de los paraísos fiscales externos no es una cuestión definitiva.

Cuarta parte

Balance y perspectivas

Capítulo sexto

El subsistema fronterizo desde los mercados ilegales de la droga

La investigación ha partido del concepto de sistema fronterizo, tomando en cuenta la forma como ha ido evolucionando en las últimas décadas signadas por la fuerte penetración de la globalización. Desde esa perspectiva la historia de las fronteras y su reflejo en la práctica de las políticas y la investigación académica, explica en parte el lento camino para entender una dimensión importante de la inserción de Bolivia como subsistema en el sistema fronterizo de la región. Frente al concepto de frontera como línea de divisoria binacional, en la práctica política, económica y cultural se va imponiendo el concepto moderno de sistema de relaciones. No es muy palpable este tema, porque no se produce en el país una discusión al respecto. Todavía perdura el concepto de línea fronteriza, dado el desarrollo histórico de las fronteras bolivianas.

Sobre la integración de los sectores ilegales

El estudio ha tratado de resaltar los principales trazos para entender el rol ordenador de los mercados ilegales en el subsistema fronterizo y no solo en sus relaciones binacionales, donde no hay duda que se ha llegado a un momento culmen, no solo con el tema de contrabando sino también del narcotráfico. Además se han apuntado algunas de las consecuencias de este papel de los mercados ilegales en las políticas y en la vida del país.

Generalmente no se toma muy en cuenta la importancia de este marco general para la comprensión real de las condiciones en que funcionan los sectores más importantes de los mercados ilegales. Se los suele analizar de forma sectorial y aislando las implicancias de la mutua relación entre todos ellos. Existen estudios sobre narcotráfico que suelen reducirse a la hoja de coca, al tráfico de la pasta base y, casuísticamente, a la producción de clorhidrato de cocaína. Se analiza la trata y tráfico de personas, y el contrabando desde la perspectiva de cada uno de los sectores, como si pudieran existir independientes de la corrupción y de la informalidad imperante.

El aporte del enfoque del estudio, que no excluye la necesaria profundidad de los estudios sectoriales, es marcar el valor conceptual y político añadido de su relación intersectorial y global que despliega de la importancia del papel de cada uno de ellos como piezas que no se pueden obviar en la construcción del subsistema. Sabemos que el narcotráfico está articulado a la trata y tráfico de personas, al contrabando, al lavado de dinero, a los sistemas de sicariato, a la corrupción que condiciona tan profundamente el sistema de justicia, los estamentos de la Policía y otros niveles de la función. Todos estos niveles institucionales están vinculados entre sí y se condicionan mutuamente. Esta visión global suele ser una variable por la que entendemos el funcionamiento de cada uno de ellos y en particular sus políticas.

En este sentido, pretendimos incorporar en el libro todos los elementos de un marco global que está proporcionado por el concepto de sistema fronterizo. No hemos alcanzado a desarrollar las formas como funciona esta estructura global, y sobre todo el rol ordenador del narcotráfico. Este deberá de ser el objetivo de otros estudios a partir de las hipótesis que se puedan derivar de este trabajo, que se ha propuesto marcar líneas de investigación, que aunque sectorialmente se deberán profundizar, permitan definir una línea de interpretación. La lectura que se haga del narcotráfico, de la trata, del contrabando, aunque cada uno sea importante por sí mismo y se lo deba estudiar en la profundidad de su propia especificidad, tienen un sentido cuando se las entiende desde una relación integral y de la interrelación que existe entre ellos.

Finalmente es necesaria la lectura de los mercados ilegales, desde la perspectiva de la vinculación de Bolivia con el mundo. Cada uno de los diferentes mercados funciona en un conjunto de relaciones intersectoriales y al mismo tiempo este conjunto en su articulación a un sistema de relaciones globales.

Así se podrá comprender por qué una política no funciona a partir de la lógica del sector y de la institucionalidad del mismo, ni tampoco desde el sistema institucional del país, sino desde las determinaciones del sistema global del que las líneas fronterizas son una parte.

El Gráfico 22 ilustra las líneas de interacción que son necesarias de considerar en la elaboración e implementación de políticas integrales a nivel nacional.

Gráfico 22: Marco de interacción de los principales sectores ilegales



Fuente: Elaboración propia.

Obviamente estas áreas sectoriales no son homogéneas, sino estratificadas, donde figuran cúpulas de poder y ejércitos de base muy importantes en cada uno de ellos: ejércitos de bagalleros, vendedores informales, productores de hoja de coca, pequeños mineros, de policías y sicarios a sueldo, de empleados en los locales de explotación, de tratantes y traficantes de personas. Pero en cada uno de ellos hay actores que funcionan como piezas de un sistema global del crimen. Dentro de los mercados ilegales consideramos que uno de ellos es

predominante y le infunde orientación y condiciones preponderantes al resto. El narcotráfico, no solo por su volumen, sino por la capacidad de incidir en los demás en un marco generalizado de informalidad, es el eje ordenador del crimen globalizado.

Al analizar el entorno socioeconómico que rodea, sostiene, condiciona y facilita el crecimiento y pujanza del complejo coca-cocaína en Bolivia, se enfatiza en el rol fundamental que juega la informalidad con los mercados ilegales del narcotráfico y otras prácticas delictivas conexas, como el lavado de dinero y, en menor medida, la venta ilegal de armas y la trata y tráfico de personas.

Informalidad-contrabando-narcotráfico

En Bolivia actúa un sistema de interacciones entre la informalidad, el contrabando y el narcotráfico. Los negocios abiertamente delictivos alimentan y profundizan el comportamiento informal de la economía y sobre todo en los sectores del comercio interno y externo, que se ven facilitados por la precaria presencia estatal en las fronteras, la debilidad de las instituciones de control fronterizo (Aduana, Migración, Policía), la permisividad con el contrabando y la falta de acción de la administración de justicia.

El narcotráfico opera bajo el control de grupos criminales (nacionales y extranjeros), pero su dinámica trasciende a estos, diseminándose en un conjunto poblacional y de agentes económicos; muchos de ellos actúan en las zonas fronterizas, pero no exclusivamente. De ahí, también, la complejidad del mundo delincuencia que opera en Bolivia, inmerso dentro de un tejido social denso, con una presencia dislocada en el territorio nacional y con conexiones en otros países. Las mafias ligadas al narcotráfico dejan sentir su influencia en otras actividades delictivas: secuestros, trata de personas, tráfico de órganos y de armas, contrabando de oro.

El Gráfico 22 quiere expresar cómo el triángulo informalidad-contrabando-narcotráfico conecta todos los sectores ilegales, incluso productivos como de servicios, defensa y apoyo. El triángulo es también clave para entender las múltiples posibilidades de legitimación de dinero, en una economía donde operan decenas de miles de pequeños comerciantes y productores informales,

y en otros múltiples servicios criminales y en la corrupción pública, conformando un terreno fértil para la inserción de flujos ilegales en los circuitos de circulación de dinero y otros activos. Ciertamente, la densidad del fenómeno de la informalidad y su carácter transversal a muchos sectores económicos, son especialmente propicios para que el dinero, inicialmente, se transforme en bienes a pequeña escala, como mercadería; luego, en activos financieros legales, como pequeñas cuentas de ahorro, y en flujos de retorno que se suman y derivan en activos reales de mayor envergadura, también legales y sujetos a registros de propiedad; finalmente, en negocios legales que consolidan la integración de actividades (Ramírez, 1996:13).

Estas condiciones ayudan a entender los innumerables resquicios a la penetración del narcotráfico en la Policía, la justicia y otros organismos oficiales; la proliferación de nexos entre el aparato de Estado y los mercados ilegales, así como la protección de influyentes intereses políticos que sofocan la capacidad estatal de enfrentar el tráfico ilícito y la acción de grupos criminales.

Los escenarios de conflicto y violencia

Llama la atención que un panorama generalizado de informalidad y criminalidad no genere conflictos del nivel de México. Es una pregunta que se la hace con frecuencia y se la plantea como uno de los futuros previsibles de Bolivia.

“InSight Crime no cree que Bolivia haya sido tomada por el crimen organizado transnacional (COT), y ni siquiera que esté cerca de serlo. Sin embargo, el país es vulnerable y actualmente las oportunidades y el potencial de ganancias del narcotráfico son muy altos como para que los grupos criminales internacionales lo ignoren” (McDermott, Jeremy, 2014: 10). A pesar de que se pronostica que Santa Cruz, donde el crimen está en pleno auge, “podría cambiar la posición actual de la ciudad como epicentro para la negociación de la compra y el transporte de alijos de droga, y convertirse en un atractivo lugar de residencia. En caso de que los grandes narcotraficantes comiencen a vivir allí, esto no solo acelerará el proceso de corrupción de las instituciones policiales y judiciales, sino que muy probablemente ellos también buscarán influenciar la arena política” (Ibidem, 10) y por consiguiente

se incrementaría la actividad de inseguridad y violencia similar a los ambientes de conflicto de otros países.

Un fenómeno político novedoso en Bolivia, comparado con Colombia y Perú, es el pacto de reciprocidad con el movimiento cocalero, por el que el gobierno permite y respeta los cultivos de coca y no solamente los cultivos tradicionales, sino excedentarios; los cocaleros, por su parte, respetan no avanzar en la expansión de la frontera agrícola de la coca e incluso aceptan “racionalizar” sus cultivos familiares y comunitarios. Esta situación ha permitido pacificar las zonas cocaleras y evitar el descontrol de las áreas de cultivo, al tiempo que el gobierno puede exhibir el resultado de una disminución gradual y concertada y mostrarse al mundo como un gobierno que cumple el compromiso de reducir los cultivos excedentarios, sin renunciar a su prédica de defensa de la hoja de coca. La estrategia de racionalización y reducción concertada de cultivos de coca ha permitido la continuidad de varios de los programas de desarrollo alternativo en las zonas productoras cocaleras, aunque con el nombre de “desarrollo integral”.

Por propia voluntad o forzado por la presión internacional, el gobierno de Evo Morales se ha mantenido dentro de la política de sustancias controladas trazada por la Ley 1008. A pesar de los desacuerdos políticos y diplomáticos con el gobierno de Estados Unidos, con acusaciones y recriminaciones mutuas en torno a los resultados de la lucha antidrogas, el gobierno boliviano ha logrado sortear la situación y mostrar progresos, inclusive mayores que los que objetivamente puede demostrar.

Si esta política ha permitido bajar el nivel de conflictividad en la fase de producción de hoja de coca, es la política de facilidad y debilidad en el ataque al narcotráfico lo que explicaría, aunque parcialmente, el bajo nivel relativo de conflictividad. El Estado enfrenta limitaciones institucionales, policiales y judiciales, así como de los recursos técnicos y financieros necesarios para librar una lucha frontal, sin cuartel y exitosa, contra el narcotráfico y para impedir que este siga expandiéndose. La misma sociedad, o sectores de ella, parecen haber aceptado un statu quo de convivencia con el narcotráfico. Aunque los sondeos de opinión muestran la preocupación ciudadana por las drogas y el narcotráfico, y la percepción generalizada es de una conexión estrecha entre narcotráfico, delincuencia e inseguridad pública, no existe una presión

y movida ciudadana capaces de alterar el clima social tolerante y permisivo con el delito.

“El ministro del Interior de Bolivia reconoció en una cumbre regional que muchos cruces fronterizos siguen siendo vulnerables a las actividades criminales, lo cual recuerda el papel de la nación andina como un centro regional para el narcotráfico. En una reunión de los países del Cono Sur esta semana en Brasilia, el ministro del Interior de Bolivia, Carlos Romero, señaló que 34 puntos en la frontera de su país son vulnerables para el narcotráfico”¹¹¹.

A pesar de los continuos reportes de un número creciente de operativos e incautaciones por parte de la FELCN, existen indicios de que el narcotráfico ha continuado creciendo y que contra él toda la acción represiva del Estado es insuficiente e ineficaz, porque no consigue contener su avance.

Perspectivas y escenarios futuros

Recapitulado los principales hallazgos de la investigación, se puede ensayar algunos escenarios prospectivos sobre la posición que Bolivia mantiene con respecto a los mercados ilegales y en particular con el narcotráfico internacional; al mismo tiempo, es preciso comprender los factores que pueden introducir cambios en la situación boliviana. Bolivia es un actor subsidiario en el sistema global del tráfico ilícito y hay pocas posibilidades de que eso vaya a cambiar en el futuro. De otro lado, el complejo coca-cocaína es una realidad económica consolidada y con un peso específico en la económica nacional; su penetración en el tejido social es creciente, lo mismo que su influencia en las estructuras políticas, policiales, judiciales y administrativas del Estado. Son importantes los vasos comunicantes que el mismo ha desarrollado con el contrabando y, en general, con el sector informal que está en el centro de la economía popular, configurándose toda una estructura de interrelaciones y soportes mutuos, es el triángulo informalidad-contrabando-narcotráfico. Así todo ¿qué alternativas tiene Bolivia para redefinir sus términos de inserción y participación en el mercado global de las drogas? Veamos algunos escenarios:

111 http://www.la-razon.com/nacional/frontera-narcotrafico-zonas-vulnerables_0_2603139679.html.

Escenario A: Bolivia busca desconectarse del circuito del narcotráfico ¿Pero es una opción realista y viable? Todo indica que no lo es, al menos no en un horizonte más o menos previsible, y la razón fundamental estriba en lo siguiente: entretanto exista un mercado ilegal de drogas, dinámico y expansivo, y mientras la fuerza del crimen organizado transnacional se mantenga incólume, los estímulos para la producción y el tráfico en y desde Bolivia, seguirán siendo seguramente más poderosos que cualquier estrategia o acción represiva desde el Estado. Tanto más por las interacciones entre la informalidad, el contrabando y el narcotráfico, que han echado raíces, y que tienden a reproducirse y a operar bajo su propia dinámica.

Escenario B: Bolivia se posiciona como el epicentro regional del narcotráfico, tal como piensan algunos analistas (McDermott, 2014:9). Sin embargo, no creemos que esto sea posible, al menos por una posición autosostenida. Las barreras geográficas del país, y sobre todo su condición mediterránea, el hecho de que aquí no hubieran arraigado organizaciones criminales transnacionales que operan a escala global y también la abrumadora dependencia respecto de los países vecinos como mercados¹¹² y como plataformas de exportación de cocaína a los mercados de ultramar, son escollos aparentemente insalvables como para que el narcotráfico boliviano refuerce sustancialmente su posición internacional y pueda desempeñar un protagonismo vigoroso, eventualmente desplazando la producción y el tráfico generados en los otros países de la cuenca andina.

Escenario C: La situación continúa básicamente inalterable como actor relevante, lo que implica que Bolivia permanece como un actor relevante, pero en posición subsidiaria en el mercado global de las drogas, con su economía atrapada en las redes de la ilegalidad y la informalidad, sus instituciones debilitadas y vulnerables a la corrupción, las presiones corporativas y la penetración del narcotráfico y con múltiples lazos entre el aparato de Estado y los mercados ilegales. Se diría que esta es la perspectiva más probable, con lo que se dibuja un círculo vicioso de crecimiento inercial del narcotráfico y, con él, de la economía subterránea sobrepuesta a la informalidad.

Pero, ¿hasta qué punto la sociedad boliviana puede convivir con fenómenos como estos, de un enorme influjo disociativo, sin sumirse en la descomposición

¹¹² Citando fuentes estadounidenses consultadas por InSight Crime, el propio Jeremy McDermott afirma que la cocaína incautada en EEUU demuestra que sólo el 5% de ella proviene de Bolivia. Op. Cit.

política, institucional, económica, social y ética, y sin que se erosionen la capacidad y la autoridad del Estado, y se socaven los cimientos de la convivencia pacífica?

Recientemente, la Conferencia Episcopal de Bolivia¹¹³, en un pronunciamiento directo, contundente y sin ambages, advertía acerca de las amenazas que se ciernen sobre el país: "...El narcotráfico, en un contexto de deficiente fiscalización y de corrupta administración de la justicia, representa un grave peligro para la convivencia pacífica, la seguridad ciudadana y jurídica, la soberanía del Estado y el desarrollo del país. Es un poder difícil de contrarrestar y que frecuentemente actúa en la impunidad. Esta situación origina un sentimiento de frustración y desconfianza de la población hacia la administración de la justicia, lo cual lleva, en muchos casos, a buscar al margen de la ley respuestas a la problemática de la violencia y de la inseguridad".

"...Como es de dominio público, el narcotráfico, en su estrategia de expansión e impunidad, penetra incluso estructuras estatales y fuerzas del orden, comprando conciencias. La corrupción ha minado la credibilidad de autoridades de diversa jerarquía encargadas de la lucha contra el narcotráfico, tanto en el presente como en el pasado" (Conferencia Episcopal Boliviana, 2016:22).

Se dijo antes que en Bolivia, hasta ahora, ha sido posible sortear situaciones explosivas de violencia delincuenciales y de enfrentamientos recurrentes y horriblos entre bandas criminales, tal como sí ha ocurrido en otros países. ¿Pero se puede, siempre, eludir tales extremos?

Que Bolivia y sus fronteras no sean "puntos calientes" de la geopolítica criminal en la región, no significa que estén a salvo de esta amenaza, puesto que las circunstancias que contienen o amortiguan la violencia dentro de ciertos límites, eventualmente podrían cambiar, tanto por factores internos como externos. Por ejemplo, un eventual endurecimiento de la represión al narcotráfico y al contrabando en las fronteras, por parte de los gobiernos vecinos, junto con una mayor presión internacional para el control de estas actividades (incluso de la producción de coca), sin duda tiene el potencial de convertir a zonas interiores y de frontera del territorio nacional, en escenarios de enfrentamientos violentos. Sobre todo, si el gobierno boliviano se ve forzado a movilizar fuerzas policiales y militares para un combate frontal a los grupos criminales, lo que a su vez podría arrear las disputas entre las mafias.

113 "Hoy pongo ante ti la vida o la muerte": Carta Pastoral sobre Narcotráfico y Drogadicción. Obispos de Bolivia. 2016.

Oportunidades y grandes retos

Ciertamente, el análisis de escenarios no invita al optimismo. Pero no todo tiende al inmovilismo. Afortunadamente, en el ámbito internacional asoman vientos de cambios, sobre todo por el lado de las políticas nacionales y estatales. Desde ya, en la comunidad internacional hay disposición para debatir sobre las políticas antinarcóticos, a la luz del evidente fracaso de la guerra contra las drogas; este paradigma por muchos años ha impregnado las estrategias de lucha contra el narcotráfico en América Latina y, por cierto, en Bolivia. En ese sentido, hay que relieves las voces de expresidentes, académicos y otras personalidades, cada vez más críticas a las políticas represivas y que preconizan la adopción de una nueva estrategia global sobre drogas, basada en principios de salud pública, reducción de los impactos creados por los mercados ilícitos, la experimentación regulatoria debidamente monitoreada, un decidido compromiso con los derechos humanos, etc. La determinación de la OEA, de abrir la discusión y explorar posibles escenarios para otras alternativas, es también un hito prominente. A todo ello, se suman las experiencias de regulación de mercados de drogas en países europeos y también en algunos estados de EEUU –especialmente para el consumo recreativo y medicinal de la marihuana–, y a las que ahora se incorpora el vecino Uruguay, aunque se trate de aspectos extremadamente pequeños respecto del enorme volumen del narcotráfico. No se puede comparar la flexibilización del consumo de marihuana con el narcotráfico y sus negocios adjuntos. Bolivia, como uno de los principales países productores de hoja de coca y de cocaína, está directamente concernida por una discusión de gran trascendencia, pero que necesariamente quedaría en el terreno de la política de la hoja de coca, pero nada más allá; lo más importante del narcotráfico difícilmente se podrá flexibilizar.

El primero de los grandes retos del país tiene que ver con transformar el complejo coca-cocaína, impulsar en las regiones cocaleras la consolidación de una economía familiar y empresarial diversificada y con cultivos alternativos rentables y menos dependiente de los ingresos de la hoja de coca y sus derivados ilícitos.

Como señala José Carlos Campero, a la vista de los progresos y la maduración del proceso de desarrollo alternativo, sobre todo en el Chapare,

donde son ya perceptibles los resultados convergentes de la asistencia técnica y financiera a los productores, la inversión en infraestructura, los proyectos sociales, la intervención de los gobiernos municipales e incluso el aporte de inversión privada, se puede decir que el desarrollo alternativo y la diversificación de las economías locales se muestran, ahora sí más claramente, como objetivos posibles de alcanzar, aunque todavía haya mucho por hacerse, especialmente eliminando los controles políticos y sindicales que coartan la libertad y la iniciativa de los productores, pero también generando otros incentivos para reducir el desvío de la hoja de coca a la producción ilícita de cocaína (Campero, 2014).

Desde ese punto de vista, el incentivo más valioso probablemente sea la industrialización de la coca, un proceso que, si se desarrolla en todo su potencial, tiene la capacidad de generar un retorno económico para las familias campesinas, quizá incluso superior a lo que perciben vendiendo su producción de coca en el mercado ilegal. Hasta ahora el tema de la industrialización, no pasó del discurso retórico y de algunas buenas intenciones y discurre desprovisto de los conocimientos científicos y de las innovaciones tecnológicas necesarias, lo mismo que de las capacidades empresariales e institucionales indispensables para llevar a cabo emprendimientos económicamente viables. Dicho de otro modo: una política de industrialización de la hoja de coca, seria, eficaz y de largo alcance, tiene que ir más allá de productos derivados tales como el té, harina, jaleas, jarabes, ungüentos y otros, que actualmente se hacen, pero con escasa proyección y ventajas competitivas. La verdadera exigencia es abrir una nueva frontera productiva, a partir de utilizar la hoja de coca, por ejemplo, como un “banco biológico”, y así generar productos con elevado valor agregado en las industrias alimenticias, medicinales y recreativas. En la actualidad son ya muy conocidas las innovaciones desarrolladas por la Coca Cola, Red Bull y otras grandes compañías, utilizando extracto de coca decocainizada en sus productos. Considérese que la hoja de coca contiene 14 alcaloides, potencialmente industrializables que pueden ser aprovechados a través de procesos químico-industriales para lograr insumos y una gran variedad de productos de consumo¹¹⁴.

114 Una relación detallada de las propiedades y usos potenciales de cada uno de los 14 alcaloides de la hoja de coca, respaldada por varias fuentes consultadas, se halla en Campero, Op. Cit., pág. 269.

Enfoque integral de política es el segundo entre los grandes retos nacionales. Se requiere de una visión renovada de la problemática de las drogas, una visión forzosamente amplia que dé cuenta de cuestiones tales como las nuevas facetas de la criminalidad, lo que incluye: las interrelaciones entre narcotráfico, lavado de dinero y otros delitos conexos; la cuestión de la seguridad ciudadana, la administración de justicia y el régimen penitenciario; el control de las fronteras; el papel de la Policía y la fuerza pública; programas para escenarios críticos íntimamente relacionados con el crimen, y por cierto, las dimensiones socioeconómicas. De la experiencia boliviana se desprende, claramente, que los esfuerzos unilaterales, inconexos e intermitentes, a la postre son ineficaces y hasta contraproducentes, con el resultado general de que el narcotráfico y la criminalidad siempre están varios pasos por delante. En consecuencia, resulta menos urgente reemplazar la Ley 1008, como se pretende ahora, que contar con buenos estudios y diagnósticos sobre el panorama delictivo y criminal del país, y también con un moderno y eficiente sistema de información policial y estadística delictiva, que puedan arrojar datos precisos y confiables. En ausencia de estas herramientas básicas, las políticas públicas siguen moviéndose a ciegas, improvisando respuestas, y muchas veces malgastando los escasos recursos estatales. Y de estos mismos defectos padecen las propuestas legislativas que se vienen trabajando en el Órgano Ejecutivo, como es el caso del proyecto de Ley General de la Coca, en reemplazo de la vigente Ley 1008. Entretanto, quedan en el olvido graves problemas, como los que arrastra el sistema de justicia y penitenciario, prácticamente colapsados, entre otras cosas por el carácter excesivamente punitivo de la justicia penal y antidrogas –que se enseñan particularmente contra los traficantes chicos y pequeños productores y proveedores ocasionales– y en general por los enfoques reduccionistas, el fetichismo legal y el populismo punitivo que impregnan las leyes bolivianas¹¹⁵.

115 La UNODC Bolivia recomienda orientar la nueva ley de sustancias controladas antes que nada contra las grandes redes del tráfico de drogas, en lugar de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, como los consumidores, pequeños agricultores, distribuidores menores, “mulas y tragones”, debiendo tomarse en cuenta los factores socioeconómicos de la población más vulnerable al consumo, la producción, el suministro y el transporte de drogas. Asimismo, recomienda que el proyecto sea parte de una reforma integral del sistema penal, así como de políticas y programas de mediano y largo plazo, de educación, salud, empleo y vivienda, y de reinserción social y prevención de la reincidencia. Véase: “UNODC comparte estándares internacionales, buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre normativas de drogas”, 17/09/2015: <https://www.unodc.org/bolivia/es/normativa-drogas/UNODC-comparte-estandares-sobre-normativas-de-drogas.html>

Lo mismo ocurre con la crisis institucional de la Policía y las conocidas prácticas de corrupción en su seno, su incompetencia y falta de profesionalismo, pero cuyas soluciones se aplazan ad eternum, porque ningún gobierno ni autoridad se atreve a ponerle el cascabel al gato. Tal cual lo ha señalado el manifiesto de los obispos católicos. Parte del mismo problema es la carencia de un moderno sistema de información policial y estadística delictiva, lo mismo que de un aparato de inteligencia altamente profesional para la investigación y persecución de los grandes delitos y organizaciones criminales, y, en definitiva, la ausencia de una política criminal que articule los distintos componentes, instrumentos y recursos empleados en la lucha contra el crimen. Reformas legislativas solo se justifican si contribuyen a mejorar la institucionalidad y no más bien a debilitarla, como a menudo ocurre. El país necesita no tanto de más leyes –que ni siquiera se cumplen– como de buenas políticas y estrategias sustentadas en la experiencia, la información, el conocimiento y, sobre todo, en capacidades institucionales y recursos humanos calificados.

Despolitizar la lucha contra el lavado de dinero es otro reto, para lograr una verdadera política de Estado en materia de drogas. Hace parte del enfoque integral, comprensivo y de largo plazo, de una política antidrogas eficaz y con más legitimidad, la exigencia de despolitizar por completo el organismo competente, la Unidad de Información Financiera (UIF), para el control y fiscalización de todas las operaciones financieras y otros servicios susceptibles de vehiculizar actos espurios y sospechosos, lo que también conlleva la necesidad de elevar la calidad de la inteligencia financiera, y, en general, robustecer toda la construcción institucional estatal para la lucha contra el lavado de activos. Es cierto que se han dado pasos importantes para establecer normas y mecanismos de fiscalización en el sistema financiero y ajustar su desenvolvimiento a estándares internacionales en medidas de prevención, identificación de riesgos, transparencia y disponibilidad de la información generada en el sistema. No obstante, restan otras muchas áreas igualmente críticas para detectar, frenar y dismantelar las diversas operaciones de lavado de dinero y legitimación de ganancias ilícitas –entre ellas las de las zonas de fronteras–, y en las cuales la capacidad de intervención es prácticamente inexistente. Habida cuenta, además, del peso abrumador del sector informal, en donde la legalidad y la ilegalidad se sobreponen, generándose múltiples intersticios para el lavado de dinero y otros delitos concomitantes.

Una nueva era de cooperación internacional es el cuarto reto, que tiene ver con la forma en que Bolivia va a redefinir sus relaciones con la comunidad internacional y, ante todo, con los países vecinos, para enfrentar los problemas de drogas, criminalidad y mercados ilegales, después de varios años en los que la tónica dominante ha sido renegar de la cooperación internacional, confrontar con la potencia del norte, distanciarse de los vecinos, aislarse y ensimismarse en las propias convicciones, ilusionarse falsamente con la idea de una soberanía absoluta y todo ello más por razones ideológicas y políticas que por una valoración realista de las posibilidades nacionales y de los factores de poder en juego. Hoy en día es absolutamente claro que Bolivia, lo mismo que otros países en posición similar, no solamente que no puede situarse de espaldas a la comunidad internacional, sino que no puede prescindir de una intensa y eficaz cooperación y asistencia externa.

El entorno regional se torna muy desafiante para Bolivia por dos motivos: En primer lugar, los problemas de narcotráfico, contrabando, minería ilegal, migración ilegal, trata de personas y otros en las zonas de frontera, pero no únicamente en ellas, no cesan de crecer y complejizarse más y más, rebasando cualquier esfuerzo unilateral de Bolivia o de sus vecinos por resolverlos o contenerlos. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, se intensifican las presiones de los otros gobiernos, a fin de que el gobierno boliviano redoble sus esfuerzos e intensifique sus acciones represivas y de control sobre las actividades ilegales y, antes que nada, sobre el narcotráfico que se genera o circula por el territorio boliviano.

De hecho, estos son temas que están en las agendas diplomáticas de Bolivia con sus vecinos, en unos casos con ciertos avances, en otros escasa o nulamente, pero en general la política del gobierno boliviano se mueve en dirección a lograr acuerdos bilaterales y tripartitos, para una colaboración más efectiva¹¹⁶.

Todo ello, como es lógico, supone una gran oportunidad para impulsar la colaboración a nivel bilateral, subregional y regional, y además con una pers-

116 El embajador peruano en La Paz, Benjamín Chimoy, destaca la existencia de una mayor voluntad política en ambos gobiernos para encarar conjuntamente la lucha contra las actividades criminales que afectan a los dos países, reconociendo que las mismas han crecido y que ahora cubren una gama amplia de delitos (narcotráfico, contrabando, minería ilegal, tráfico de armas, trata de personas) y frente a los cuales los controles fronterizos, migratorios y aduaneros es necesario atacar de forma integral y sostenida todos los ilícitos de la frontera y con acciones concretas y efectivas (Página Siete, 08/11/2015). <http://www.paginasiete.bo/nacional/ahoravoluntadpoliticaparaestrecharvinculos76192.Html>

pectiva amplia e integral. Esto es lo más importante de todo: pasar de una cooperación puntual, ocasional, y más o menos limitada, a una cooperación estratégica que va mucho más allá de compartir información y coordinar y complementar acciones, puesto que forzosamente implica generar e integrar capacidades conjuntas, trabajar con planes supranacionales, monitorear y evaluar resultados, negociar acuerdos conjuntos de cooperación con Estados Unidos y Europa; en fin, desarrollar un diálogo franco y abierto sobre las realidades y requerimientos diferentes que tienen cada uno de los países y que es menester tomar en cuenta para fijar objetivos de cooperación, en un marco solidario y de compromisos mutuos.

Políticas locales fronterizas

Es hora de que se aborden programas de descentralización que faciliten a los municipios el abordaje de los problemas fronterizos más directamente relacionados a los principales escenarios críticos como son género, trata y tráfico de personas, juventud, policial y carcelario. Atención especial a las poblaciones indígenas que con frecuencia están siendo víctimas del narcotráfico y del contrabando. Por supuesto que el verdadero desarrollo territorial deber ser multinivel, pero generalmente lo que se observa es una oscilación muy fuerte entre el aislamiento y olvido de las fronteras y el centralismo de los programas fronterizos con acciones directas desde el gobierno central.

Los desafíos actuales pueden convertirse en una mayor conciencia nacional del rol que juegan las fronteras en el anclaje del país en el orden internacional que nos invade todo el tiempo.

Los municipios deberán estar capacitados para estructurar programas de cooperación con los municipios del otro lado. Así mismo facilitar el funcionamiento de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Ciudades Fronterizas (OLACCIF) y otras formas de cooperación entre ciudades fronterizas¹¹⁷.

117 Nace OLACCIF. "En su alocución, dijo que el organismo nace con la propuesta de vincular a las ciudades, entidades multilaterales, universidades, institutos de investigación y sociedad civil para el desarrollo de las zonas de fronteras". <http://www.ame.gob.ec/ame/index.php/noticias?start=12>

Espacios urgentes para la acción política

Ciertos escenarios son especialmente críticos y afectan a la población especialmente vulnerable. Se requiere de estudios concretos para visibilizar estos escenarios, ya que las formas de atención a estos espacios deberá ser diferenciada. “...en Bolivia, y, desde luego, en toda América Latina, existen segmentos de población que son más vulnerables a ser coludidos, forzados o cooptados por el narcotráfico y el crimen organizado, y que estos segmentos requieren atención especial, no solo desde la legislación, sino desde la planificación de líneas de acción, estrategias, planes y programas. La protección de la sociedad de las redes territoriales de las economías ilegales debe ser diferenciada y segmentada”. “Se trata de especificidades más concretas, más pequeñas y más presentes”. Como menciona Boris Miranda (2016: 39) a partir de los ejemplos analizados, ese es un camino en que se necesita invertir tiempo y recursos. Particularmente se refiere a territorios que requieren de tratamientos especiales: fortalecimiento a policías locales, observatorios provinciales, zonas fronterizas para la cooperación horizontal, enfoques de desarrollo local.

Por escenarios críticos comprenderemos entonces un concepto que nos permite aproximarnos a lugares y a situaciones en las que el negocio de las drogas tiene distintos niveles y formas de influencia. Hay zonas en Bolivia donde la combinación y concentración de las diferentes actividades ilícitas construyen escenarios territoriales especialmente graves para la población y en especial para algunas poblaciones muy específicas: jóvenes, adolescentes, tercera edad, mujeres, indígenas.

Termina Miranda su trabajo, como proyecto de investigación a futuro,: “Son cada vez más los afiliados a federaciones agrarias del norte de La Paz que se incorporan a la producción de la hoja de coca, porque ninguna plantación genera su nivel de ganancias, y también es cada vez más fácil convertirte en un peón o proletario del narco, como los colegiales que ahora trabajan de vigilantes en Ichilo. En Bolivia los escenarios críticos del narcotráfico se encuentran allí. En los puntos ciegos donde el estado todavía no hace presencia efectiva. En esos lugares, como dijo el viceministro Cáceres, donde es “humanamente imposible” hacer interdicción. Entonces, ¿qué queda? Contención. Atención específica a los escenarios críticos. Legislación, estrategias y planes orientados

a proteger a las poblaciones vulnerables que habitan esos lugares para no dejarlos a merced de las redes territoriales que el narcotráfico ha extendido. Como se dijo al inicio, la intención de presentar estos casos era mostrar la necesidad de acciones diferenciadas. Son apenas Etnografía de la vulnerabilidad: escenarios críticos del narcotráfico en Bolivia unos ejemplos de cómo se despliegan los circuitos logísticos de la producción y el movimiento de sustancias controladas. Falta mucho trabajo de campo e investigación para hacer una aproximación que abarque con mayor amplitud lugares y situaciones” (Miranda, 2016:46-47).

Referencias bibliográficas

- Abecia Baldivieso, Valentín (1979). *Las relaciones internacionales en la Historia de Bolivia*. Cochabamba: Los amigos del Libro.
- ADEMAF (2015). Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas *Memoria 2014*. La Paz, Bolivia.
- (2014). *Macroregiones y Fronteras*, vol. 1, No. 4.
- (2015). *Presencia del Estado en las fronteras*.
- Aliaga, Javier (2013). “La ONU ve riesgo de violencia en Bolivia por paso de cocaína hacia Brasil”. *La Razón*. Consultado el 20 de febrero de 2016. Disponible en <http://www.La-razon.com>
- Avendaño, Fernando y Enid López Camacho (2015). “La importación de alimentos se dispara”. *Los Tiempos*. Consultado el 20 de febrero de 2016. Disponible en <http://www.los-tiempos.com>
- BBC Mundo (2010). “Bolivia: devuelven cuerpos de policías linchados”. Consultado el 4 de junio 2010. Disponible en http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/06/100604_2054_bolivia_linchamiento_devuelven_cuerpos_lav
- Blanes, José (1983) *De los Valles al Chapare. Estrategias familiares en un contexto de cambios*. CERES, Cochabamba.
- Blanes, Jose (1989). “Cocaine, Informality, and the Urban Economy in La Paz, Bolivia. Bolivia economic aspects state participation statistical data”.
- Alejandro Portes, Manuel Castells y Lauren A. Benton (1989) *The informal economy, Studies in Advanced and Less Developed Countries*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London. P.135-150.

- (1990). “La cocaína, la informalidad y la economía urbana en La Paz, Bolivia”. En Portes, Alejandro (ed.) *La Economía informal. Estudios en países avanzados y menos desarrollados*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.
- (2003). “La descentralización en Bolivia. Avances y retos actuales”. En Carrión, Fernando (ed.) *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*. FLAC- SO-Ecuador, Quito.
- Blanes, José, Calderón, Fernando *et al.* (2003). *Formación y Evolución del Espacio Nacional*. Cuaderno de Futuro 18. Informe de Desarrollo Humano. Plural Editores. La Paz.
- Bismark L. Manuel y Abraham Cuellar Araujo. (2006) *El Norte Amazónico: Entre el aislamiento y la globalización* (mimeo). Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Fobomade).
- Bolivia (1977). *Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971-1991*. Min. de Planificación y Coordinación. La Paz.
- (2007) *Plan Nacional de Desarrollo. “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, 2006 – 2011*.
- Bonilla, Claudio A. (2014). “Análisis de la evasión aduanera en las importaciones”. Informe preparado para la Subsecretaría de Hacienda. Octubre 20 de 2014.
- Borja, Flavia (2013). “La marihuana desmitificada” Consultado el 13 de marzo de 2016. *ABC*. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/la-marihuana-una-historia-desmitificada-622829.html>.
- Briceno, Juan (2012). “Crimen organizado y narcotráfico en el Perú y sus efectos en la región andina”. En *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*, Catalina Niño (ed.): 50-53. Quito: FES-ILDIS.
- Bruce, Bagley (2015). “El mercado ilegal de la cocaína en América Latina y el Caribe”, *Boletín Perfil Criminológico N° 21: Mercados Ilegales*: 3-5. Quito: Fiscalía General del Estado-FLACSO Ecuador.
- Campero, José Carlos (2014). “Los retos para Bolivia ante un nuevo marco mundial de política de drogas”. En *Bolivia: encrucijadas en el siglo XXI. Ideas y visiones para una agenda de país*, Henry Oporto (Ed.): 583-633. La Paz: Fundación Pazos Kanki.

- (2012). “Estudio exploratorio sobre Problemáticas de seguridad en ciudades frontera. Caso: Ciudad de Cobija”. Foro de seguridad Regional, FES Bolivia, Policy Papers, 03. La Paz.
- (2011). “El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia”. En Niño, Catalina (edit.) *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Memorias Quito, 10 y 11 de octubre de 2011.
- (2014). “Los retos para Bolivia ante un nuevo marco mundial de política de drogas”. Documento para la discusión parlamentaria sobre la nueva ley de drogas. (Borrador) CEBEM, La Paz.
- Campero, José Carlos y Barrancos, Horacio (2013). “Alternativas a la política actual de drogas desde el eslabón de la producción”. En *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas*, Hans Mathieu-Catalina Niño (Ed.): 65-115. Bogotá: FES.
- Carbone, Daniel y Frutos, Mariano (2014). *Corredores interoceánicos, análisis bibliográfico para su aplicación*. Universidad Nacional del Sur, Departamento de Ingeniería, Bahía Blanca, Argentina.
- Carrión, Fernando y Federico Alagna, (2016) *La cartelización de América Latina y sus vínculos con Europa*. PowerPoint, Biblioteca del Proyecto, Quito.
- Carrión, Fernando (2015a). “Cartelización en América Latina”. *Boletín Perfil Criminológico N° 21: Mercados Ilegales: 6-7*. Quito: Fiscalía General del Estado-FLACSO, Ecuador.
- (2015b) *La Red Global del Narcotráfico. Perspectivas de una corte penal regional en el marco de la UNASUR (2015.)* Friedrich Ebert Stiftung/ILDIS - Fiscalía General del Estado, Ecuador. Disponible en Available at: http://works.bepress.com/fernando_carrion/688/
- Carrión, Fernando (2014). “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacia una comprensión integral”. Proyecto de investigación. Mimeo.
- Castells, Manuel (2011). *The rise of the network society: The information age: Economy, society, and culture*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- (2001) “Information tecnología and global capitalism”. En *On the edge Living with global capitalism*, Will Hutton y Anthony Giddens (eds.): 52-74, London: Jonathan Cape.

- Castilla C. Óscar (2015). “Los vuelos secretos del oro ilegal”. En *Minería-Investigación*. Disponible en <http://ojo-publico.com/mineria-ilegal-el-millonario-rastro-de-las-refinerias-suizas/>. Visitado 11 de julio de 2016.
- CEPB (2009). *Comercio Exterior Ilegal en Bolivia. Estimaciones: 2000-2008*. Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.
- Cerruto, Oscar (1935). *Aluvión de Fuego*. Ediciones Altiplano, 1984.
- Céspedes, Augusto (2007). *El Pozo*. Plural Editores, La Paz.
- Ciudadanía-LAPOP (2012). *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Cochabamba: IDEA-Embajada de Suecia-LAPOP-Vanderbilt University.
- Conferencia Episcopal Boliviana, (2016) “Hoy pongo ante ti la vida o la muerte”. Carta Pastoral sobre Narcotráfico y Drogadicción. Obispos de Bolivia. La Paz.
- CONALTID (2014a). *II Estudio Nacional 2014 sobre Prevalencia y características del Consumo de Drogas en Hogares Bolivianos de las Nueve Capitales de Departamento, más la ciudad de El Alto, 2014*. Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas. La Paz, Bolivia.
- (2014b). *Informe Institucional 2012-2014*. Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas. La Paz, Bolivia.
- Cortés, Torrez, J.A. (2008). “Puerto Evo. Una plaza cuestionada del comercio con Brasil”. En *Comercialización Agrícola*. <http://comercializacion-agricola.blogspot.com/> Visitada 19 de febrero 2016.
- Courtis, Corina, (2010). *Migración y Salud en zonas fronterizas: el Estado Plurinacional de Bolivia y la Argentina*. CELADE, Santiago de Chile.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos (2015). Reporte sobre Estrategia Antidroga, Marzo de 2015, Sección Bolivia.
- *El informe 2014 sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos* (INCSR)
- Defensoría del Pueblo (2011). *Informe Defensorial. Sobre la Salida de Niños, Niñas, y Adolescentes por fronteras de Villazón, Bermejo y Yacuiba*. Defensoría, La Paz.
- Defensoría del Pueblo, (2012) *Informe defensorial sobre: Violencia sexual*. La Paz.

- EABOLIVIA (2016). “Viceministra Ríos asegura que el contrabando sirve para lavar dinero ilícito”. En Viceministra Ríos asegura que el contrabando sirve para lavar dinero ilícito: Consultado el 20 de febrero de 2016. Disponible en <http://www.eabolivia.com/economía/>
- EMEEQUIS (2010). Consultado 4 de marzo de 2016. Disponible en www.m-x.com.mx/.../narco-inyecta-entre-300-y-700-millones-de-dolares-a-economia-de-bolivia-in-forma-el-vicepresidente/
- Enlaces Bolivia (2013). “Bolivia estima que hay unas 70 pistas clandestinas de narcos en frontera con Perú.” Consultado el 27 de noviembre de 2013. Disponible en http://www.enlacesbolivia.com/sp/noticias_proc.asp?Seleccion=3732
- Equipo Niskor (2015). “Según Achá las narcocisternas salían de Yacuiba”. *Página Siete*, La Paz, Consultado el 20 de febrero de 2016. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/doc/narcos44.html>
- Estado Plurinacional de Bolivia (2014). *El libro del Mar*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima-Diremar.
- Fajardo Navarro Ximena, (2016) “Políticas públicas contra la trata y tráfico de personas en Bolivia Avances y desafíos. En UMSA, (2016) *Memoria IV Congreso Latinoamericano sobre trata y tráfico de personas*. Bolivia 2015. Tejiendo Redes Voces y Miradas para decidir y actual. Pág.105-107. La Paz, UMSA.
- Farfán, Williams (2013). “Diputado afirma que hubo emboscada a erradicadores”. *La Razón*. Consultado el 31 de octubre de 2013. Disponible en la-razon.com/index.php?url=/seguridad_nacional/Diputado-afirma-emboscada-erradicadores_0_1934806546.html
- Felman Velarde, José (1967). *Memorandum sobre política exterior boliviana*. La Paz: Ed. Juventud.
- Ferrufino, Rubén (2009). *Comercio exterior ilegal en Bolivia: estimaciones 2000-2008*. Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. Documento no publicado, La Paz.
- (2015). “La economía transfronteriza de Bolivia: aproximación a los flujos eco- nómicos ilegales”. Documento no publicado, preparado para el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM, La Paz.

- Fernández Saavedra, Gustavo (2013). *Memorando Bolivia-Brasil 2012*. La Paz, Plural Editores.
- Fernández, Neifi (2015). Los diferentes rostros de una realidad: Ichilo, víctima y cómplice del narcotráfico. En *El rostro de la (in) seguridad en Bolivia: siete crónicas sobre circuitos delictivos*, Boris Miranda y Daniel Agramont, Daniel (Ed.): 37-48. La Paz: FES-Fundación para el Periodismo.
- FES-ILDIS (2004). *Municipalización Diagnóstico de una década*. Tomo 1 y 2, La Paz.
- Fundación Construir (2012). *Reforma procesal penal y detención preventiva en Bolivia*, Ramiro Orias-Susana Saavedra- Claudia V. Alarcón (Coord.). La Paz.
- Fundación Construir-Partnership for Transparency Fund (2011). *Hacia el nuevo sistema de justicia en Bolivia*. La Paz.
- Fundación La Paz, (2016) *Balance de la implementación de las políticas anti-trata en Bolivia*. Fundación La Paz, 84 p. La Paz. Disponible en <http://www.vuelalibre.info/descargas/85610761292cdf755afdd-7bea817cfa1.pdf>
- Fundación Milenio (2013). “Informe Nacional de Coyuntura”. Coy 177, La Paz. Consultado el 13 de Marzo de 2016. Disponible en <http://www.fundacion-milenio.org/>, Informe-Nacional-de-Coyuntura/coy-177-bolivia-y-el-boom-exportador.html
- GAFISUD (s/f). “El Lavado de dinero y delitos financieros en Bolivia”. Consultado el 5 de mayo de 2011. Disponible en http://www.lostiempos.com/media_pdf/2011/11/05/307264_pdf.pdf
- Galindo, Mario (2013). *Construcción de Agenda Pública Alternativa Oxímoron: Las Autonomías Centralistas de Bolivia o de las Autonomías a la Heteronomía*. La Paz, CEBEM.
- García Mérida, Wilson (2014). “Llevan cocaína a Chile, traen autos ‘chutos’ y mercadería ilegal llegando hasta Pando”. *Sol de Pando*. Consultado el 17 septiembre de 2014. Disponible en <http://www.soldepando.com/>
- Gómez García, Vincent (1997). *Corredores interoceánicos e integración en la economía mundial Bolivia ante los desafíos de la globalización económica, la competitividad internacional y el desarrollo humano sostenible*. La Paz: UDAPEX, ILDIS.

- Gómez Zubieta, Luis Reynaldo (2006). *Políticas de transporte ferroviario en Bolivia 1860-1940*. La Paz: Bolset.
- Gómez, Sabaini y Morán, D. (2012). *Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad*. Santiago: CEPAL División de Desarrollo Económico.
- González G., Francisco (2016) “Preocupa a Zona Franca de Iquique el aumento de las compras desde Bolivia a China vía internet”. *La Tercera*, Santiago de Chile, en <http://www.paginasiete.bo/economia/2016/7/23/preocupa-zona-franca-iquique-aumento-compras-desde-bolivia-china-internet-103803.html>
- González, Miguel (2016) “Contradicciones entre la legislación sobre trata y tráfico de personas y la práctica judicial”. En UMSA, (2016) *Memoria IV Congreso Latinoamericano sobre trata y tráfico de personas*. Bolivia, 2015. Tejiendo Redes Voces y Miradas para decidir y actual. Pág.108-110. La Paz, UMSA.
- Gutiérrez, Adriana (2015). “Triuni, fuera de los mapas: el narcopueblo”. En *El rostro de la (in) seguridad en Bolivia: siete crónicas sobre circuitos delictivos*, Boris Miranda y Daniel Agramont, Daniel (Ed.): 29-35. La Paz, FES-Fundación para el Periodismo.
- Herrera, William Herrera (2013). *El Estado de la justicia boliviana*. Santa Cruz, Editorial Kipus.
- Herbert, Klein S. (2002). *Historia general de Bolivia*. La Paz: Ed. Juventud.
- Hinojosa C. Alfonso (2008). *La visibilización de las migraciones transnacionales en Bolivia*. Vol.11, No. 25. La Paz: PIEB, Tincazos, Tinkazos.
- INE (2007). *Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática Para Vivir Bien”*. Lineamientos Estratégicos 2006 – 2011, La Paz – Bolivia.
- James, Daniel (2014). “Se reactiva ‘contrabando hormiga’ en frontera boliviano-argentina”. *Los Tiempos*. Consultado el 27 octubre de 2014. Disponible en Los Tiempos: <http://www.lostiempos.com/>
- Jemio, Luis Carlos (2013). *Comportamiento de las importaciones en Bolivia*. Cámara Nacional de Comercio. 14 p. La Paz.
- Klein, Herbert S. (1982). *Historia general de Bolivia*. La Paz: Editorial “Juventud”.

- Larrea, Freddy (2016). "Narcos lavan dinero en 5 rubros legales". *Los Tiempos*. En <http://www.lostiempos.com> Visitada 18 de enero de 2016.
- Latin America Bureau (1982). "*Narcotráfico y política. Militarismo y mafia en Bolivia*", publicado en internet por *Equipo Nicor y Derechos Humanos de Bolivia, Biblioteca Virtual*. Consultado el 13 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/libros/cocacoup/>
- Laserna, Roberto (2011). *El fracaso del prohibicionismo*, La Paz: Fundación Pazos Kanki. La Paz.
- (2011). *La trampa del rentismo... y cómo salir de ella*. La Paz: Fundación Milenio, tercera edición.
- Ledebour, Kathryn. (2002) "Coca and Conflict in the Chapare. Wola, Drug War Monitor. Washington Office on Latin America". Disponible en https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/past/ddhr_bolivia_brief.pdf
- Levy, Ayda, (2013) *El rey de la cocaína. Mi vida con Roberto Suárez y el Nacimiento del primer Narcoestado*. Random House Mondadori, S. A. de C. V., México, D.F. 213 págs.
- Lazarte, Jorge (2014). *Reforma constitucional: por qué, qué y cómo: ideas para abrir el debate*, en *Bolivia: encrucijadas en el siglo XXI: ideas y visiones para una agenda de país*. Henry Oporto (Ed.): 75-177. La Paz: Plural.
- Lima Bismark, Manuel y Cuellar Araujo, Abraham, (2007) "El Norte Amazónico: Entre el aislamiento y la globalización". En *El Norte Amazónico de Bolivia y el Complejo del río Madera*. FOBOMADE, La Paz.
- Machicado, Flavio (2016). *Desarrollo nacional 1971-1991*, UMSA, La Paz
- Martínez Cué, Daniel y Chumacero, Mauricio (2009). *El sector informal urbano en Bolivia, 1995-2005. Empleo, ingreso, productividad y contribución al producto interno bruto urbano*. La Paz, Bolivia: LABOR Centro de Apoyo al Desarrollo Laboral.
- McDermott, Jeremy (2014a). *El desafío de Evo: Bolivia, el epicentro de la droga*. InSight-Crime. Octubre de 2014.
- (2014b) *Las voces del hampa de Bolivia*. InSight Crime. Investigaciones. En <http://es.insightcrime.org/investigaciones/vozes-hampa-bolivia>
- Mesa, José de, Teresa Gisbert y Carlos D. Mesa Gisbert (1988). *Historia de Bolivia*. La Paz: Editorial Gisbert.

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2004). "Raíces de la doctrina internacional de Bolivia. La Paz". En Montes de Oca, Ismael *Enciclopedia geográfica de Bolivia*.
- Miranda, Boris (2016). "Etnografía de la Vulnerabilidad: Escenarios Críticos del Narcotráfico en Bolivia". En Niño Guarnizo, Catalina (ed) *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2015*. Frederich Ebert Stiftung, Cololombia, Bogotá: 38-4.
- Miranda y Agramont (eds.) (2015). *El rostro de la (In) seguridad en Bolivia. Siete crónicas sobre circuitos delictivos*. Bolivia, La Paz: Frederich Ebert Stiftung.
- Mercado Moreyra, Miguel (1972). *Historia internacional de Bolivia*. La Paz: Ed. Don Bosco.
- MERCADO Wilson, S/F "Fronteras despobladas y su influencia en la geopolítica boliviana". En <http://www.monografias.com/trabajos85/fronteras-despobladas-y-su-influencia-geopolitica-boliviana/fronteras-despobladas-y-su-influencia-geopolitica-boliviana.shtml>
- MacDermott, Jeremy (2014). *El desafío de Evo. Bolivia, el epicentro de la droga*. Octubre 2014. InSigt Crimen, <http://es.insightcrime.org/investigaciones/bolivia-nuevo-epicentro-narcotrafico-suramerica>
- Martínez, Cué F. (2009). *El sector informal urbano en Bolivia 1995-2005. Empleo, ingreso, productividad y contribución al producto interno bruto urbano*. La Paz, Fundación LABOR.
- Miranda, Boris (2015). "Bolivia y la nueva geopolítica del narcotráfico en Sudamérica: el enfoque sur-sur". La Paz: FES-Foro de Seguridad Regional.
- (2015). "El Carnicero y el Patrón: la conexión oculta entre Pablo Escobar y Klaus Barbie". *Nueva Sociedad* (mayo-junio 2015). Caracas.
- Molina, Fernando (2009). "El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales". La Paz: Pulso.
- Navarro, Jaime (2014). "La verdad sobre la evasión de impuestos en las exportaciones de oro". Unidad Nacional. La Paz.
- Navia, Roberto (2015). "Tribus de la inquisición". *El Deber*. Consultado el 12 de febrero de 2016. Disponible en <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/tribus-inquisicion.html>
- Oporto, Henry (2014). "La justicia se nos muere". En Bolivia: *Encrucijadas en el siglo XXI: visiones e ideas para una agenda de país*, Henry Oporto (ed.): 17-73. La Paz: Plural.

- (2012). *Un nuevo rumbo: política y sociología*, La Paz: Fundación Pazos Kanki.
- (2009). *El cielo por asalto: cinco ensayos breves sobre política boliviana*. La Paz: Plural.
- Painter, James (1994). "Bolivia and Cocal: a study in Dependency, Lynne Rienner Publishers", EE.UU.
- Pacheco, Napoleón y José Luis Evia (2010). "Sector informal y políticas públicas en América Latina". El caso de Bolivia. Santiago: Programa Regional SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer .
- Pacheco, Napoleón (2004). *En defensa de la racionalidad* La Paz: Fundación Milenio.
- Pásara, Luis (2014). *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*. DPLF-Fundación Construir, La Paz: 2014.
- Paz Ramírez, Mariel, (2013) *Relatos de la frontera Mujeres guaraníes, violencia y búsqueda de justicia*. CONEXIÓN, Fondo de Emancipación. Serie Estudios e Investigaciones 6. Creativa, La Paz.
- PIEB (2012). "Retardación de Justicia por la Ley 1008", <http://bit.ly/Pij1ZH>
- PIEB (2012). "Corredores Ilícitos entre Bolivia-Perú. ¿Rutas escondidas y extrañas?". *Puente Investigación y Enlace*. Cochabamba, Bolivia.
- Pontón, Daniel (2015). La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina. ICONOS 47, 135-143, Flacso, Quito.
- Poveda Ávila, Pablo y Neyer Nogales Ricardo Calla Ortega (2015a). *El oro en Bolivia. Mercado, producción y medio ambiente*. La Paz: CEDLA.
- Poveda y otros (2015b). *La economía del oro. Ensayos sobre la explotación en Sudamérica*. Serie Industrias extractivas: 185. La Paz: CEDLA.
- PNUD, 2010. "Cambios tras del cambio, desigualdades y movilidad social en Bolivia". La Paz, Bolivia.
- Quiroga, J. Antonio (2003). "Descentralización y reconfiguración territorial del Estado boliviano". En FES-ILDIS, *La descentralización que se viene: propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio*. La Paz: Ed. Plural.
- Ramírez Romero, Juan Ramón (1996). "El lavado de dinero y la economía en Bolivia". UDAPE, La Paz. En *Revista de Analisis Económico*. Vol 16. Art. 7. http://www.udape.gob.bo/portales_html/AnalisisEconomico/analisis/vol16/art07.pdf. Visitado 05.02.2017.

- Richard, Nicolás (ed.) (2008). *Mala guerra. Los indígenas en la guerra del Chaco (1932-1935)*. Asunción/París: ServiLibro-Museo del Barro/CoLibris.
- Romay Hochkofler, Marco A. (2010). "Frontera y comercio entre Bolivia y Paraguay". En *BOLPRESS*. Consultado el 20 de Febrero 2016. Disponible en <http://www.bolpress.com/>
- Sánchez Serrano, Rolando (2011). "Las fronteras importan: una aproximación conceptual". En *Revista Estudios Fronterizos*. Vol. 1, No. 1, julio-diciembre de 2011. La Paz.
- SELA, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2011). "La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe". Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela, 2013.
- Siles Salinas, Jorge (1969). *La literatura boliviana de la Guerra del Chaco*. La Paz: Universidad Católica de San Pablo.
- Schneider, F., Buehn, A., y Montenegro C. (2010). "Shadow Economies All Over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007". Wahington, World Bank Policy Research Working Paper.
- Soberón, Ricardo (2013). "Tendencias y paradojas del narcotráfico en América Latina". En *Revista Envío*, N° 380, <http://www.envio.org.ni/articulo/4773>
- Torres Cuzcano, Víctor (2015) *Minería Ilegal e Informal en el Perú: Impacto Socioeconómico*. CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo. Perú.
- Torres Cuzcano, Víctor (2015). "Minería Ilegal e Informal en el Perú: Impacto Socio-Económico". En *Cuadernos de CooperAcción N° 2 (agosto)*. Lima: *Acción Solidaria para el Desarrollo*
- UMSA (2016) *Memoria IV Congreso Latinoamericano sobre trata y tráfico de personas. Bolivia (2016). Tejiendo Redes Voces y Miradas para decidir y actuar*. La Paz, UMSA.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2016) *Global Report on Trafficking in Persons 2016*. Vienna 97-102.
- UNODC (2015). *Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. La Paz.
- U.S. Department of State (2016). 2016 International Narcotics Control Strategy Report (Incsr) Report V.I. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs.

- Urenda, Carlos (2007). *Autonomías departamentales. Un aporte a la Asamblea Constituyente boliviana*. Santa Cruz de la Sierra: La Hoguera.
- Valencia Vega Alipio (2000). *Geopolítica en Bolivia*. La Paz: Ed. Juventud.
- Valencia A., José Luis y Justo Alcides Casas (1998). *Contrabando e informalidad en la economía boliviana*. La Paz: FUNDEMOS.
- Valencia, Lenin (2015). *Las rutas del oro ilegal. Estudios de caso en cinco países. Programa de ciudadanía y asuntos socioambientales*. Lima, Perú: SPDA.
- Vásquez, Humberto (1990). *Para una historia de los límites entre Bolivia y Brasil*. La Paz: Editorial Juventud.
- Vidaurre Andrade, Gonzalo M. (2005). *Impacto de la importación de ropa usada en Bolivia*. Santa Cruz de la Sierra: Instituto Boliviano de Comercio Exterior.
- Villegas Nava, P. (2013). *Geopolítica de las carreteras y el saqueo de los recursos naturales*. Cochabamba: CEDIB.
- Yapura, Grover (2010). “La economía de la coca y el narcotráfico”. Consultado el 20 de febrero de 2016. Disponible en <https://laserna.wordpress.com>
- UNFPA, Estado Plurinacional de Bolivia Población (2012). “Territorio y Medio Ambiente, 2013. Análisis de Situación de la Población 2012”. La Paz Bolivia.
- Unidad Nacional (2014). *La verdad sobre la evasión de impuestos en las exportaciones de oro*. La Paz.
- UNODC Estado Plurinacional de Bolivia (2015). *Bolivia: monitoreo de cultivos de coca 2014*. Agosto 2015. La Paz.
- Valencia, Vega Alipio (1993) *Geopolítica en Bolivia*. Ed. Juventud, La Paz
- Valverde, Carlos (2015). *Coca, tierra, poder y narcotráfico*. Santa Cruz: Editorial El País.
- Youngers, Coletta A. y Kathryn Ledebur (2015). Building on Progress Bolivia Consolidates Achievements in Reducing Coca and Looks to Reform Decades-old Drug Law. WOLA, Washington Office on Latin America y Andean Information Network. Cochabamba, Bolivia.
- Zegada, María Teresa, Torrez, Yuri F. y Cámara, Gloria (2008). *Movimientos sociales en tiempos de poder: articulaciones y campos de conflicto en el gobierno del MAS*. Cochabamba: Centro Cuarto Intermedio.

Anexo I

Tabla 1: Población municipios fronterizos, censos 2001 y 2012

N°	Departamento	Provincia	Municipio	2001	2012	Incremento intercensal
1	Chuquisaca	Luis Calvo	Macharetí	7,386	7,418	32
2	La Paz	Omasuyos	Achacachi	70,371	46,058	-24.313
3	La Paz	Omasuyos	Ancoraimes	15,1999	13,136	-2.064
4	La Paz	Omasuyos	Huarina		7,948	7.948
5	La Paz	Omasuyos	Santiago de Huata		8,562	8.562
6	La Paz	Omasuyos	Huatajata		3,927	3.927
7	La Paz	Omasuyos	Chuacocani		5,003	5.003
8	La Paz	Pacajes	Calacoto	10,336	9,879	-457
9	La Paz	Pacajes	Charaña	3,005	3,246	241
10	La Paz	Camacho	Puerto Acosta	2,823	11,29	8.467
11	La Paz	Camacho	Mocomoco	14,541	13,154	-1.387
12	La Paz	Camacho	Puerto Carabuco	18,827	14,589	-4.238
13	La Paz	Camacho	Escoma		7,186	7.186
14	La Paz	Camacho	Humanata		5,342	5.342
15	La Paz	F. Tamayo	Apolo	13,271	20,308	7.037
16	La Paz	F. Tamayo	Pelechuco	5,115	6,780	1.665
17	La Paz	Ingavi	Tiahuanacu	11,309	12,189	880
18	La Paz	Ingavi	Guaqui	7,552	7,278	-274
19	La Paz	Ingavi	Desaguadero	4,981	6,987	2.006

El subsistema fronterizo boliviano en la globalización de los mercados ilegales

20	La Paz	Ingavi	San A. de Machaca	6,299	6,145	-154
21	La Paz	Ingavi	Jesús de Machaca	13,247	15,039	1.792
22	La Paz	Ingavi	Taraco	5,922	6,603	681
23	La Paz	Los Andes	Pucarani	24,57	28,465	3.895
24	La Paz	Los Andes	Batallas	20,925	17,426	-3.499
25	La Paz	Los Andes	Puerto Pérez	7,83	8,157	327
26	La Paz	Abel Iturralde	Ixiamas	5,625	9,362	3.737
27	La Paz	B. Saavedra	Juan José P. (Charazani)	6,203	13,023	6.820
28	La Paz	Manco Kapac	Copacabana	14,586	14,931	345
29	La Paz	Manco Kapac	San Pedro de Tiquina	6,093	6,052	-41
30	La Paz	Manco Kapac	Tito Yupanqui	2,213	6,261	4.048
31	La Paz	J M Pando	Santiago de Machaca	4,402	4,593	191
32	La Paz	J M Pando	Catacora	1,735	2,881	1.146
33	Oruro	Sajama	Curahuara de Carangas	5,278	4,184	-1.094
34	Oruro	Sajama	Turco	4,16	5,207	1.047
35	Oruro	Atahualpa	Sabaya	4,684	8,018	3.334
36	Oruro	Atahualpa	Coipasa	616	903	287
37	Oruro	P Mejillones	La Rivera	390	509	119
38	Oruro	P Mejillones	Todos Santos	387	727	340
39	Potosí	Sur Chichas	Tupiza	38,337	44,814	6.477
40	Potosí	Nor Lipez	Colcha "K"	9,645	12,997	3.352
41	Potosí	Nor Lipez	San Pedro de Quemes	815	1060	245
42	Potosí	Sur Lipez	San Pablo de Lipez	2,523	3,371	848
43	Potosí	Sur Lipez	Mojinete	716	1180	464

El subsistema fronterizo boliviano en la globalización de los mercados ilegales

44	Potosí	Sur Lípez	San A. de Esmoruco	1,666	2,284	618
45	Potosí	Daniel Campos	Llica	2,901	415	412
46	Potosí	M. Omiste	Villazón	36,266	44,906	8.640
47	Tarija	Aniceto Arce	Padcaya	19,26	18,681	-579
48	Tarija	Aniceto Arce	Bermejo	33,31	34,505	1.195
49	Tarija	Gran Chaco	Yacuiba	83,518	92,245	8.727
50	Tarija	Gran Chaco	Caraparí	9,035	15,366	6.331
51	Tarija	Gran Chaco	Villamontes	23,765	39,867	16.102
52	Tarija	Avilés	Yunchará	5,173	5,52	347
53	Santa Cruz	Velasco	San I. de Velasco	41,412	52,362	10.950
54	Santa Cruz	Cordillera	Charagua	24,427	32,186	7.759
55	Santa Cruz	Ángel Sandoval	San Matías	13,073	14,470	1.397
56	Santa Cruz	German Busch	Puerto Suárez	15,209	19,829	4.620
57	Santa Cruz	Germán Busch	Puerto Quijarro	12,903	16,659	3.756
58	Beni	Vaca Diez	Guayaramerín	40,444	41,814	1.370
59	Beni	Mamoré	San Joaquín	5,452	6,917	1.465
60	Beni	Mamoré	San Ramón	5,927	4,955	-972
61	Beni	Mamoré	Puerto Siles	1018	945	-73
62	Beni	Iténez	Magdalena	9,908	11,377	1.469
63	Beni	Iténez	Baures	5,264	5,965	701
64	Pando	Nicolás Suárez	Cobija	22,324	46,267	23.943
65	Pando	Nicolás Suárez	Porvenir	3,713	7,948	4.235
66	Pando	Nicolás Suárez	Bolpebra	1,194	2,173	979

El subsistema fronterizo boliviano en la globalización de los mercados ilegales

67	Pando	Nicolás Suárez	Bella Flor	2,305	5,756	3.451
68	Pando	Manuripi	Filadelfia	3,145	5,756	2.611
69	Pando	Abuná	Santa Rosa del Abuná	2,097	2,395	298
70	Pando	Abuná	Ingavi	899	1.654	755
71	Pando	F. Román	Nueva Esperanza	740	1.654	914
72	Pando	F. Román	Santos Mercado	509	8.663	8.154
POBLACIÓN TOTAL FRONTERIZA				713.661	909.899	196.238

Fuente: INE, Censos 2001 y 2012; elaboración propia.

Tabla 2: Resumen de resultados del monitoreo del cultivo de coca, 2015

Variables	2014	2015	Cam- bio 2014- 2015
Superficie sembrada con coca			
Superficie con cultivos de coca en Bolivia ¹	20.400 ha	20.200 ha	-1%
Superficie con cultivos de coca en los Yungas de La Paz	14.200 ha	14.000 ha	-1%
Superficie con cultivos de coca en el Trópico de Cochabamba	6.100 ha	6.000 ha	-1%
Superficie con cultivos de coca en provincias del Norte de La Paz	130 ha	150 ha	+15%
Superficie con cultivos de coca regulada por la Ley 1008 ²	12.000 ha	12.000 ha	-
Rendimiento anual promedio de hoja de coca secada al sol³			
Yungas de La Paz	1.305 Kg/ha'	1.305 Kg/ha	-
	1.137 Kg/ha''	1.137 Kg/ha	-
Trópico de Cochabamba	2.764 Kg/ha'	2.764 Kg/ha	-
	2.047 Kg/ha''	2.047 Kg/ha	-
Provincias del Norte de La Paz	1.250 Kg/ha'	1.250 Kg/ha	-
	1.037 Kg/ha''	1.037 Kg/ha	-
Producción total de hoja de coca secada al sol ⁴	33.100 TM (28.800-35.700)	32.500 TM (28.400-35.100)	-2%
Racionalización/erradicación de cultivos de coca ⁵	11.144 ha	11.020 ha	-1%
Comercialización e incautaciones			
Precio nacional promedio ponderado nominal de hoja de coca en los mercados autorizados	8,3 USD/Kg	9,4 USD/Kg	+13%

El subsistema fronterizo boliviano en la globalización de los mercados ilegales

Estimación del valor de la hoja de coca en Bolivia ⁶	USD 282 Millones	USD 273 Millones	-3%
Valor de la producción de la hoja de coca en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) país ⁷	0,9%	0,8%	
Valor de la producción de hoja de coca en porcentaje del PIB del sector agrícola ⁸	8,8%	8,1%	
Incautaciones de hoja de coca ⁹	582.186 Kg	362.102 Kg	-38%
Incautaciones de cocaína base ⁹	18.258 Kg	12.683 Kg	-31%
Incautaciones de clorhidrato de cocaína ⁹	4.084 Kg	8.602 Kg	+111%

- 1 Cuantificación de cultivos de coca, realizada en base a la interpretación visual de imágenes satelitales de alta resolución espacial.
 - 2 Reglamento de Ley 1008 sobre Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, Decreto Supremo 22099 de 1988.
 - 3 Los cálculos del rendimiento anual de hoja de coca se basaron en los estudios realizados por la DEA en 1993, la UNODC el 2005 (*) y el "Estudio de Productividad Media de la Hoja de Coca en Bolivia" realizado en 2010 (**).
 - 4 La producción potencial de hoja de coca secada al sol para el Trópico de Cochabamba y provincias del Norte de La Paz se calculó mediante una estimación puntual entre los límites inferior y superior de rendimiento anual y para los Yungas de La Paz la producción se estimó utilizando el límite superior.
 - 5 Información del Comando Estratégico Operacional "Tte. Gironda" (CEO).
 - 6 Este valor fue calculado utilizando los precios nominales de los mercados legales de la hoja de coca en Bolivia.
 - 7 Valor calculado a partir del PIB país 2014 y 2015 (INE) que asciende de USD 32,75 a 32,76 mil millones respectivamente.
 - 8 Valor calculado a partir del PIB del sector agrícola 2014 y 2015 (INE) que asciende de USD 3,2 a 3,3 mil millones respectivamente.
 - 9 Información de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN).
- Fuente: UNODC, informe 2015.

Tabla 3: Incautación de coca por departamento, 2004-2014 (kg)

DPTO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cam- bio 2013- 2014
La Paz	66.396	172.331	197.854	315.463	196.829	290.394	322.013	172.134	204.585	221.330	353.671	60%
Cochabamba	37.748	591.803	1.030.834	1.203.767	1.628.706	1.031.999	540.816	347.538	291.431	192.460	165.156	-14%
Santa Cruz	30.441	68.508	52.018	130.703	155.464	161.244	78.027	48.896	219.573	26.170	18.008	-31%
Tarija	10.183	16.499	19.604	11.843	21.030	20.081	37.457	7.077	1.422	4.750	2.794	-41%
Oruro	6.120	24.814	21.913	24.393	34.075	45.674	7.076	21.746	17.877	29.120	39.752	36%
Potosí	1.942	1.509	4.010	4.999	7.149	5.764	2.655	1.034	232	1.810	702	-61%
Chuquisaca	1.448	3.229	11.780	7.013	8.444	3.924	20.875	1.053	1.148	20	0	-100%
Beni	904	7.525	4.778	6.768	13.076	14.959	6.058	3.843	3.536	240	1.078	349%
Pando	0	50	271	686	50	0	58	0	79	70	1.025	1.364%
Total	155.182	886.268	1.343.062	1.705.636	2.064.823	1.574.041	1.015.035	603.319	739.884	475.970	582.186	22%

Fuente: FELCN.

Tabla 4: Número de notas registradas en la prensa por ciudades / centros poblados fronterizo

	Años														total
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
Cobjia	5	1	0	4	2	1	7	11	4	5	5	4	12	61	
San Matías	3	0	1	1	0	0	2	1	0	1	5	2	3	19	
Pto. Suárez / Pro. Quijarro	2	1	1	1	0	0	0	0	0	4	2	2	2	15	
Boyube	1	0	2	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	6	
Yacuiba	37	1	2	5	0	3	2	2	3	6	3	4	8	76	
Bermejo	18	0	2	2	1	0	2	2	8	5	2	6	6	54	
Villazón	15	0	2	0	0	3	2	3	0	6	1	5	3	40	
Pisiga	3	5	4	3	0	3	0	6	4	6	1	0	8	43	
Tambo Quemado	3	0	1	2	3	2	0	5	2	3	2	4	5	32	
Charaña	4	1	4	1	0	1	3	1	5	0	1	1	3	25	
Desaguadero / Copacabana	12	5	3	1	3	10	9	6	12	17	8	4	15	105	
Totales por año	103	14	22	20	9	24	27	37	38	53	31	32	66	476	

Fuente: Elaboración propia con base a la hemeroteca de periódicos del proyecto.

Tabla 5: Tamaño de la informalidad en América Latina
En porcentajes del PIB

País	1999-2000	2006-2007	1999-2007
Grupo 1			
Bolivia (Estado Plurinacional de)	67,1	63,2	66,1
Panamá	64,5	60,0	63,5
Grupo 2			
Uruguay	50,8	47,3	50,6
Guatemala	51,6	48,5	50,5
Honduras	50,0	45,6	48,3
El Salvador	46,4	43,4	45,1
Nicaragua	45,5	43,3	44,6
Brasil	40,3	37,2	39,0
Paraguay	38,9	37,4	38,8
Colombia	39,3	34,3	37,3
Venezuela (República Bolivariana de)	33,7	31,5	33,8
Ecuador	34,3	30,4	32,4
República Dominicana	32,3	30,8	31,9
Grupo 3			
Mónaco	30,5	29,0	30,0
Costa Rica	26,2	24,5	25,7
Argentina	25,3	23,4	25,3
Chile	19,9	18,6	19,3
América Latina	42,0	39,1	41,1
OCDE	17,5	16,7	17,1
Promedio mundial	33,9	31,7	33,0

Fuente: Gómez Sabaini-Morán D. (2012)

Tabla 6: Principales productos de contrabando desde Argentina

Los diez principales productos internados ilegalmente de Argentina Valores calculados por método de diferencias (2006-2008) (en millones de USD)	Valor acumulado 2006-2008
DETALLE CAPÍTULO (NANDINA)	
Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, féculas o leche; productos de pastelería	23,80
Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes para estas máquinas o aparatos	11,30
Vehículos, automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres y sus partes	9,62
Productos diversos de las industrias químicas	9,19
Aparatos de sonido, grabación, reproducción de imagen y sonido, televisión y sus partes	6,39
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, instrumentos/aparatos médico-quirúrgicos	2,83
Fundición de hierro y acero	2,59
Azúcares y artículos de confitería	2,17
Manufacturas de fundición de hierro o acero	1,40
Productos químicos inorgánicos, compuestos de metales preciosos, elementos radioactivos, isótopos	1,40
TOTAL	70,69

Fuente: Ferrufino (2009), con datos de ALADI y Aduana Bolivia.

Tabla 7: Principales productos de contrabando de Brasil

Los diez principales productos internados ilegalmente de Brasil Valores calculados por método de diferencias (2006-2008) (en millones de USD)	Valor acumulado 2006-2008
DETALLE CAPÍTULO (NANDINA)	
Calzados, polainas y artículos análogos, y partes de estos artículos	60,67
Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos y sus partes	46,63
Fundición de hierro y acero	42,71
Plásticos y sus manufacturas	36,69
Algodón	34,25
Caucho y sus manufacturas	29,95
Aluminio y sus manufacturas	26,83

El subsistema fronterizo boliviano en la globalización de los mercados ilegales

Manufacturas de fundición de hierro y acero	23,18
Aparatos de sonido, grabación o reproducción, televisores y sus partes y accesorios	20,18
Manufacturas diversas de metal común	19,03
TOTAL	340,12

Fuente: Ferrufino (2009), con datos de ALADI y Aduana Bolivia.

Tabla 8: Principales productos de contrabando de Chile

Los diez principales productos internados ilegalmente de Chile Valores calculados por método de diferencias (2006-2008) (en millones de USD)	Valor acumulado 2006-2008
DETALLE CAPÍTULO (NANDINA)	
Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos y sus partes	69,20
Vehículos, automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres y sus partes	47,70
Manufacturas de fundición de hierro o acero	24,15
Máquinas, aparatos y material eléctrico, aparatos de grabación, reproducción de sonido, TV y sus partes	23,12
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	13,50
Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	13,30
Papel y cartón, manufacturas de pasta celulosa de papel o cartón	12,15
Aceites esenciales y resinoides, preparaciones de perfumería de tocador o de cosmética	11,55
Preparaciones de pescado o crustáceo, moluscos y demás invertebrados acuáticos	10,60
Productos químicos orgánicos	9,72
TOTAL	234,99

Fuente: Ferrufino (2009) con datos de ALADI, Aduana Bolivia y ZOFRI Chile

Tabla 9: Principales productos de contrabando desde Paraguay

Los diez principales productos internados ilegalmente de Paraguay Valores calculados por método de diferencias (2006-2008) (en millones de USD)	Valor acumulado 2006-2008
DETALLE CAPÍTULO (NANDINA)	
Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	7,11
Productos diversos de las industrias químicas	6,17
Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos y sus partes	2,67

El subsistema fronterizo boliviano en la globalización de los mercados ilegales

Grasas y aceites animales y vegetales, productos de su desdoblamiento, ceras de origen animal o vegetal	2,52
Máquinas, aparatos y material eléctrico, aparatos de grabación, reproducción de sonido, TV y sus partes	1,01
Algodón	0,90
Vehículos, automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres y sus partes	0,85
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	0,70
Preparaciones alimenticias diversas	0,62
Vidrio y sus manufacturas	0,60
TOTAL	23,14

Fuente: Ferrufino (2009), con datos de ALADI y Aduana Bolivia.

Tabla 10: Principales productos de contrabando desde Perú

Los diez principales productos internados ilegalmente de Perú Valores calculados por método de diferencias (2006-2008) (en millones de USD)	Valor acumulado 2006-2008
DETALLE CAPÍTULO (NANDINA)	
Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materias bituminosas, ceras minerales	8,13
Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos y sus partes	6,35
Cereales	5,96
Perlas naturales finas o cultivadas, piedras preciosas o semi preciosas, materiales preciosos chapados, bisutería	5,92
Productos farmacéuticos	2,56
Prendas y complementos (accesorios) de vestir de punto	2,31
Aceites esenciales y resinoídes, preparaciones de perfumería de tocador o de cosmética	2,17
Vehículos, automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres y sus partes	2,13
Plásticos y sus manufacturas	1,86
Fundición de hierro y acero	1,80
TOTAL	39,19

Fuente: Ferrufino (2009), con datos de ALADI, Aduana Bolivia y ZOFRI Chile.

Tabla 11: Principales productos de contrabando desde la ZOFRI de Iquique

Los diez principales productos internados ilegalmente de ZOFRI Valores calculados por método de diferencias (2006-2008) (en millones de USD)	Valor acumulado 2006-2008
DETALLE CAPÍTULO (NANDINA)	
Vehículos, automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres y sus partes	450,00
Máquinas, aparatos y material eléctrico, aparatos de grabación, reproducción de sonido, TV y sus partes	318,00
Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos y sus partes	148,70
Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	86,90
Calzado, polainas y artículos análogos, partes de estos artículos	82,20
Juguetes, juegos, artículos para recreo o deportes y sus partes	65,02
Prendas y complementos (accesorios) de vestir excepto de punto	45,51
Prendas y complementos (accesorios) de punto	43,16
Demás artículos textiles confeccionados, juegos, prendería y trapos	37,50
Plásticos y sus manufacturas	28,00
TOTAL	1.305,00

Fuente: Ferrufino (2009), con datos de ALADI, Aduana Bolivia y ZOFRI Chile.

Tabla 12: Bolivia: número de denuncias de casos de trata y tráfico de personas, por departamento, según gestión y tipo de delito conexos.

DESCRIPCIÓN	TOTAL	Trata de personas	Tráfico de emigrantes	Tráfico de menores	Delitos conexos (*)
2012					
Total	345	279	28	0	38
Chuquisaca	13	11	0	0	2
La Paz	122	98	3	0	21
Cochabamba	68	61	1	0	6
Oruro	2	2	0	0	0
Potosí	25	14	8	0	3
Tarija	18	13	2	0	3
Santa Cruz	68	66	0	0	2
Beni	8	7	0	0	1

El subsistema fronterizo boliviano en la globalización de los mercados ilegales

Pando	21	7	14	0	0
2013					
Total	469	423	9	3	34
Chuquisaca	22	20	0	2	0
La Paz	196	192	0	0	4
Cochabamba	66	51	2	0	13
Oruro	14	14	0	0	0
Potosí	11	9	0	0	2
Tarija	40	38	0	1	1
Santa Cruz	65	44	7	0	14
Beni	50	50	0	0	0
Pando	5	5	0	0	0
2014 (p)					
Total	485	440	1	0	44
Chuquisaca	28	24	0	0	4
La Paz	235	222	0	0	13
Cochabamba	70	62	0	0	8
Oruro	12	11	0	0	1
Potosí	11	9	0	0	2
Tarija	30	29	1	0	0
Santa Cruz	84	73	0	0	11
Beni	11	8	0	0	3
Pando	4	2	0	0	2

Fuente: Policía Boliviana e Instituto Nacional de Estadística. (p): Preliminar.

(*) Delitos conexos comprende a proxenetismo, pornografía y espectáculos obscenos con niños, niñas y adolescentes; violencia sexual comercial, corrupción agravada, explotación laboral. Nota: La Ley 263 de trata y tráfico de personas fue sancionada en el año 2012.

Tabla 13: Notas recurrentes sobre temas de productos ilegales

Conteo de total de incautaciones en las notas de prensa recopiladas por el equipo, por tipos y años														
Incautaciones	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Hoja de coca	12	2	5	1	0	0	3	1	1	4	0	3	2	34
Pasta base	14	7	5	2	1	6	3	2	0	2	1	2	1	46
Clorhidrato	41	30	13	11	6	16	17	8	12	39	12	11	17	233
Marihuana	12	9	2	1	6	1	1	2	3	5	1	5	5	53
Otras drogas	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	4
Contrabando	25	7	11	7	15	15	8	20	12	23	11	9	12	175
Vehículos	7	2	2	1	1	0	0	2	1	5	4	1	6	32
Armas y explosivos	5	2	1	2	0	0	0	0	2	2	2	1	3	20

Fuente: Elaboración propia con base a la hemeroteca de periódicos del proyecto.

Índice de gráficos insertos en el texto

Gráfico 1:	Notas de prensa recopiladas en la hemeroteca sobre temas fronterizos	22
Gráfico 2:	Estimando las dimensiones de los mercados ilegales	97
Gráfico 3:	Ocurrencias en prensa de incautaciones relacionadas con las drogas	101
Gráfico 4:	Evolución de la superficie de coca cultivada en Bolivia, Colombia y Perú	107
Gráfico 5:	Producción: ha/precio	109
Gráfico 6:	Toneladas / precio (USD/kg) de la hoja de coca (1986 – 2013)	110
Gráfico 7:	Valor de la producción de la hoja de coca en miles de USD (1986 – 2013)	110
Gráfico 8:	Internacionalización	118
Gráfico 9:	Cartelización y articulación de funciones en el tráfico de drogas	119
Gráfico 10:	Producción y comercialización de la coca a nivel nacional 2004-2014	131
Gráfico 11:	Evolución de los precios nominales de coca 2004-2014	133
Gráfico 12:	Racionalización/erradicación de coca y superficie cultivada	135
Gráfico 13:	Racionalización/erradicación anual de coca en Bolivia a nivel regional	136
Gráfico 14:	Las importaciones en millones de dólares	145
Gráfico 15:	Las importaciones por sectores	145
Gráfico 16:	Importaciones según país de origen	146
Gráfico 17:	Estimaciones de exportaciones Ilegales (2000-2012) en millones de USD	153
Gráfico 18:	Exportaciones de oro, Perú y Bolivia en millones de dólares	157
Gráfico 19:	Bolivia: Producción de oro (toneladas)	158
Gráfico 20:	Noticias sobre trata y tráfico de personas 2009-2014	164
Gráfico 21:	Aprobación de que se haga justicia por mano propia en Bolivia	183
Gráfico 22:	Marco de interacción de los principales sectores ilegales	229

Índice de mapas insertos en el texto

Mapa 1:	Pérdidas territoriales	26
Mapa 2:	Red ferroviaria fundamental	29
Mapa 3:	Poblaciones fronterizas de Bolivia y sus contrapartes en los países vecinos	50
Mapa 4:	Lago Titicaca, frontera Bolivia-Perú	52
Mapa 5:	Frontera con Brasil	56
Mapa 6:	Plano de las ciudades de Bolpebra (Bolivia), Assis Brasil (Brasil) e Iñapari (Perú)	57
Mapa 7:	Plano de las ciudades de Cobija (Bolivia), Brasiléia y Epitaciolândia (Brasil)	60
Mapa 8:	Plano de las ciudades de Guayaramerín (Bolivia) y Guajará-Mirim (Brasil)	62
Mapa 9:	Plano de Puerto Suárez y Puerto Quijarro (Bolivia), y Corumbá (Brasil)	66
Mapa 10:	Frontera con Paraguay	68
Mapa 11:	Ubicación de las poblaciones fronterizas entre Bolivia y Argentina	70
Mapa 12:	Plano de las ciudades de Yacuiba (Bolivia) y Salvador Mazza (Argentina)	71
Mapa 13:	Plano de las ciudades de Bermejo (Bolivia) y Aguas Blancas (Argentina)	76
Mapa 14:	Plano de las ciudades de Villazón (Bolivia) y La Quiaca (Argentina)	77
Mapa 15:	Frontera con Chile	80
Mapa 16:	Cuenca cocalera Colombia-Perú-Bolivia	104
Mapa 17:	Zonas cocaleras de Bolivia	113

Índice de tablas insertas en el texto

Tabla 1:	Las ciudades fronterizas en la prensa	48
Tabla 2:	Evolución del sector informal	100
Tabla 3:	Sector informal urbano	100
Tabla 4:	Evasión en la venta de la hoja de coca en mercados legales (2004-2013) en %	112
Tabla 5:	La geografía mundial de los carteles	117
Tabla 6:	Cultivo de coca en Bolivia, 2000-2015 (ha)	125
Tabla 7:	Cultivo de coca en Bolivia, 2014-2015 por zonas (ha)	125
Tabla 8:	Cuantificación del cultivo de coca por región, 2004-2014 (ha)	126
Tabla 9:	Superficie de cultivos de coca dentro de cada área protegida	128
Tabla 10:	Estimación de la producción potencial de hoja de coca secada al sol en las regiones de monitoreo (Tm)	129
Tabla 11:	Precios promedio de hoja de coca 2013-2014	131
Tabla 12:	Valor de la producción estimada de coca en las regiones de monitoreo (precios en mercados autorizados 2014)	133
Tabla 13:	Las importaciones según vías de ingreso	147
Tabla 14:	La Zona Franca Internacional de Iquique (ZOFRI)	147
Tabla 15:	Estimación del contrabando 2008-2013	149
Tabla 16:	Participación en el valor del contrabando	149
Tabla 17:	Noticias sobre violencias en Bolivia	163
Tabla 18:	Bolivia: Denuncias trata y tráfico de personas	164
Tabla 19:	Población carcelaria por delito	184
Tabla 20:	Casos vinculados remitidos, respondidos, cerrados y en proceso	221

Este libro se terminó de
imprimir en abril de 2017
en Punto de Encuentro
La Paz-Bolivia

Nuestras fronteras no se definen por las líneas que nos separan de los países vecinos. Es necesario reconocer los campos de fuerzas económicas y políticas, que constituyen regiones transfronterizas, con sistemas de acción y actores globales, cada día más lejanos y diversos, que marcan cambios, tensiones y desafíos en estos tiempos de la globalización. En esta, los mercados ilegales se constituyen en el principal factor estructurante de estas relaciones globales y de las formas de incidencia en la vida del país. El crimen global que rige los mercados ilegales, estructura espacios de fuerzas transfronterizas en los que nuestros países se encuentran involucrados, que inciden en los actores locales públicos y privados, y condicionan la soberanía de los Estados y la eficiencia de las políticas locales relacionadas con temas como seguridad ciudadana, entre otros, que hacen a la vida nacional.

Este trabajo sobre el subsistema fronterizo boliviano, muestra cómo es que Bolivia forma parte de un sistema fronterizo regional, y se propone contribuir a las políticas públicas relacionadas con la violencia y las distorsiones que provienen de los mercados ilegales globales, en especial en poblaciones en situación particularmente vulnerable. Por la condición en que se inserta Bolivia en el sistema global de los mercados ilegales, se generan escenarios críticos para varios estratos y grupos sociales como niños y niñas jóvenes, pueblos indígenas y sectores pobres de áreas fronterizas y de las principales ciudades. A su vez, las políticas nacionales enfrentan límites para abordar problemas que son globales en campos del contrabando y el narcotráfico.



FLACSO
ECUADOR



Ceberem
Centro Boliviano de
Estudios Multidisciplinarios



International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



Universidad
Nacional del
Litoral



FLACSO
GUATEMALA

Lepif

Laboratorio
de Estudios y Políticas
Interdisciplinarias de Fronteras



Fundación
Paz & Reconciliación



UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO



El Colegio
de la Frontera
Norte



CISEPA
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS
Y ECONOMICAS DE LA PONTIFICIA
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU