



Advocacy for Human Rights in the Americas



Andean Information Network • Red Andina de Información



**INFORME
ESPECIAL**

CONSOLIDANDO AVANCES

**Bolivia consolida logros en la reducción del cultivo de coca,
y contempla la reforma de legislación obsoleta de drogas**

Por Coletta A. Youngers, WOLA y Kathryn Ledebur, Red Andina de Información

SEPTIEMBRE DE 2015

INTRODUCCIÓN

Por cuarto año consecutivo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) reportó una disminución del cultivo de hoja de coca en el Estado Plurinacional de Bolivia; este país ha logrado una reducción neta del 34 por ciento del cultivo de coca entre 2010 y 2014¹. Bolivia se ubica actualmente por debajo del Perú y Colombia en cuanto a producción de hoja de coca, la materia prima empleada para producir cocaína, y está muy próxima a cumplir su meta de limitar a 20.000 hectáreas el cultivo de coca para uso tradicional y otros fines legales. Estos logros han sido destacados. El representante de la ONUDD en Bolivia, Antonino De Leo, afirma: “Son bien conocidos los logros de Bolivia durante los últimos cuatro años: la reducción del cultivo de coca mediante el diálogo, la participación de las federaciones de cocaleros y políticas basadas en el respeto de los derechos humanos. En los ojos de la comunidad internacional, los resultados son claros”².

Al asumir el cargo en 2006, el Presidente Evo Morales extendió un programa de “reducción del cultivo de coca mediante la cooperación”

que había sido establecido originalmente en octubre de 2004. Estas políticas permiten a cada agricultor cocalero registrado, cultivar hoja de coca en un cato³, equivalente a 1.600-2.500 metros cuadrados. Cualquier cultivo de coca más allá de este límite se encuentra sujeto a ser eliminado. El gobierno ha implementado un sofisticado sistema de monitoreo del cultivo que incluye titulación de tierras, registro biométrico de los agricultores autorizados a cultivar la coca en un cato, mediciones periódicas de los campos de coca e implementación de una base de datos (SISCOCA). Las federaciones locales de cocaleros trabajan con funcionarios del gobierno para garantizar el cumplimiento del acuerdo de cultivar coca sólo en un cato, política conocida como “reducción del cultivo de coca mediante la cooperación”. A la fecha, este enfoque ha producido resultados positivos y viene promoviendo reducciones del cultivo de coca en el largo plazo, al mismo tiempo se descarta en su mayoría la violencia y los conflictos sociales asociados con campañas de erradicación forzosa de la coca implementadas por gobiernos anteriores.



Tras asumir el cargo, el Presidente boliviano Evo Morales (en la foto) desarrolló un programa para “reducción de la coca mediante la cooperación”, que ha tenido éxito en la reducción del cultivo de la hoja de coca. Foto: Thomas Grisaffi.

“Son bien conocidos los logros de Bolivia durante los últimos cuatro años: la reducción del cultivo de coca mediante el diálogo, la participación de las federaciones de cocaleros y políticas basadas en el respeto a los derechos humanos. En los ojos de la comunidad internacional, los resultados son claros”.

Antonino De Leo

Representante de la ONUDD en Bolivia (agosto de 2015)

Sin embargo, el gobierno boliviano enfrenta importantes desafíos para tratar las tendencias más amplias referidas al tráfico de drogas, así como la continua diversificación de las rutas de dicho tráfico, en especial el tránsito a través de Bolivia de la pasta base de cocaína de bajo costo procedente del Perú. Las drogas producidas en el Perú se envían ahora en avionetas. Las autoridades bolivianas calculan que el 60 por ciento de la pasta base y la cocaína que se incauta en el país son provenientes del Perú. Nicolaus Hansmann, funcionario de la Unión Europea (UE) expresa: “El Perú es un enorme problema. Es como un globo que podría estallar en cualquier momento y desbordarse hacia Bolivia”⁴. El gobierno también enfrenta redes locales diversificadas en tráfico de drogas, organizadas primordialmente en “clanes” familiares, así como la presencia de emisarios de los carteles internacionales de la droga.

La reforma de la draconiana legislación boliviana sobre drogas, la Ley 1008, persiste como uno de los retos más significativos. El gobierno ha anunciado que la ley será dividida en dos leyes —una ley que tratará al cultivo de coca, y la otra con la producción y el tráfico de drogas— en un intento por diferenciar entre la producción lícita y tradicional de coca, y la industria ilegal de la droga. El gobierno de Morales está preparando proyectos de ley que supuestamente serán debatidos en el Congreso boliviano en el transcurso de 2015.

La estrategia boliviana para reducir el cultivo de coca mediante la cooperación ha demostrado ser más efectiva que las acciones anteriores de

erradicación forzosa. Al mismo tiempo, estas políticas honran las tradiciones culturales propias del país, y reconocen que las personas pobres dependen de la coca como fuente de ingresos y no deben ser responsabilizadas por un tema global que está mucho más allá de su control.

Al gobierno boliviano le convendría adoptar un enfoque similar para reformar la impositiva Ley 1008, adoptada en 1988 y diseñada por el gobierno de los EE.UU. reflejando su propio enfoque punitivo hacia las drogas. Al no distinguir entre niveles de participación en el negocio de drogas, la ley ha llenado las cárceles bolivianas con infractores pobres, cuya mayoría pasa años en la cárcel antes de llegar a tener un juicio. Para abordar el problema de quienes cometen delitos menores relacionados con drogas, el gobierno de Morales debe intensificar su enfoque hacia el alivio de la pobreza — la estrategia que ha consolidado las exitosas acciones para reducir el cultivo de coca en Bolivia. Los escasos recursos para aplicación de la ley deben ser dirigidos primordialmente contra quienes operan la industria de las drogas al más alto nivel de participación, y no contra quienes se encuentran en los niveles inferiores de producción y distribución, ya que en cualquier caso son fácilmente reemplazados. Para tal fin, la nueva legislación sobre drogas debe garantizar la proporcionalidad en la imposición de sentencias —en otras palabras, la sanción debe ser proporcional a la gravedad del delito cometido— e incluir alternativas al encarcelamiento para ofensas de bajo nivel, como programas de educación, capacitación y empleo.

EL CULTIVO DE COCA SIGUE DISMINUYENDO

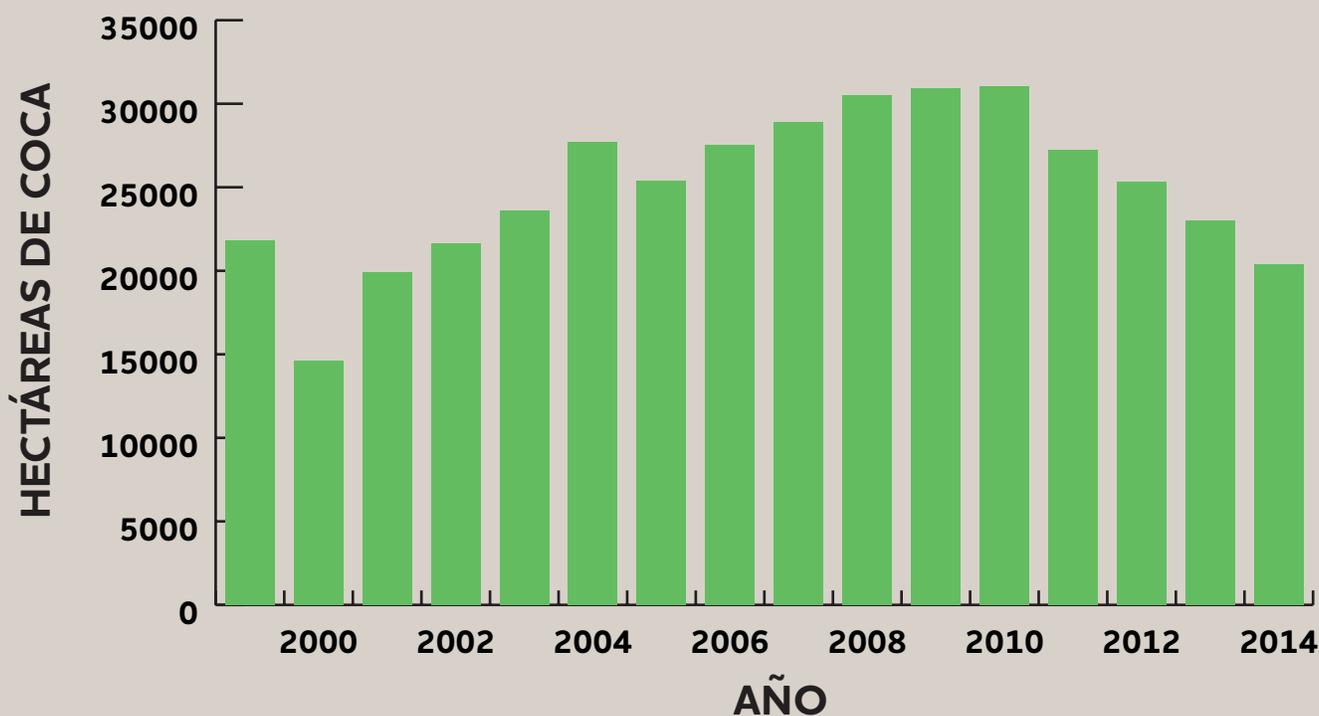
Según la ONUDD, en 2014 Bolivia alcanzó el nivel más bajo de cultivo de coca —20.400 hectáreas— desde 2002, debido a una reducción del 11 por ciento del cultivo de coca entre los años 2013 y 2014⁵. El año anterior, la ONUDD reportó una reducción del 9 por ciento en el cultivo de coca⁶. De hecho, la cantidad de coca cultivada en Bolivia ha declinado sostenidamente desde 2010, llegando a una reducción neta del 34 por ciento. La ONUDD señala en su monitoreo anual de la coca en Bolivia correspondiente a 2013 que la disminución se debe en gran medida a la estrategia para reducción del cultivo de coca del gobierno boliviano⁷. Según el representante de la ONUDD, Antonino De Leo, se espera que esta tendencia continúe⁸. Las autoridades

bolivianas confían llegar a su meta declarada de 20.000 hectáreas —el umbral determinado como objetivo adecuado para el cultivo legal— hacia el año 2016.

En octubre de 2013, el gobierno boliviano presentó los resultados de su estudio sobre mercados y consumo de coca lícita⁹. Acordado en octubre de 2004 como parte del sistema del cato, el tan esperado estudio que determinaba que las necesidades de consumo lícito de coca requerirían el cultivo de 14.705 hectáreas. Este volumen se ubica 2.705 hectáreas por encima del límite establecido por la actual legislación sobre drogas, Ley 1008, pero sustancialmente por debajo de la meta operativa del gobierno de

FIGURA 1

HECTÁREAS DE COCA CULTIVADAS ANUALMENTE EN BOLIVIA



Fuente:

ONUDD Bolivia. <https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2014/June/coca-bush-cultivation-drops-for-third-straight-year-in-bolivia-according-to-2013-unodc-survey.html>.

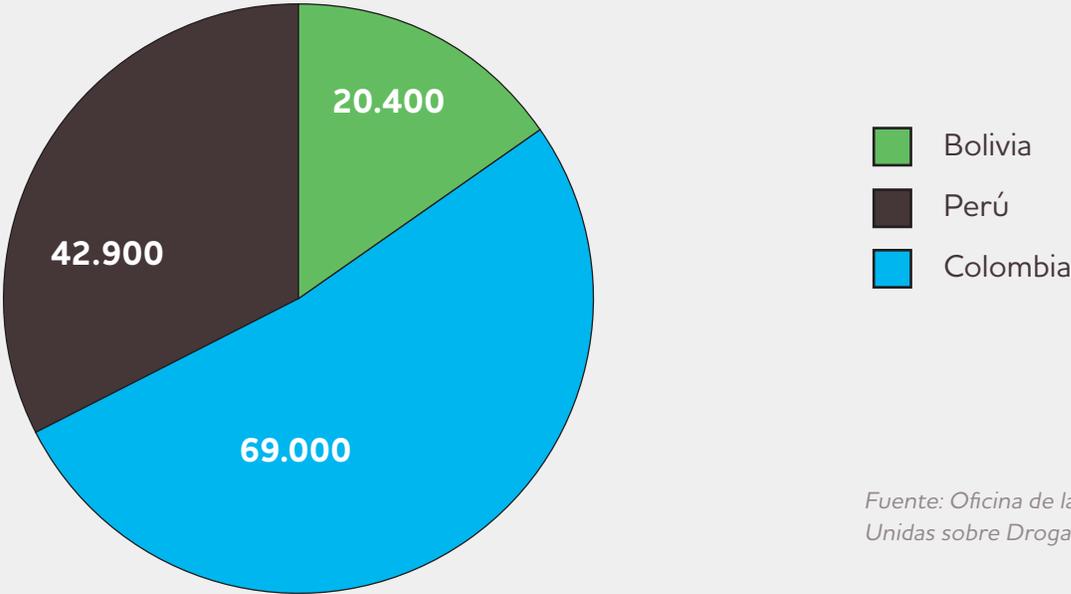
Morales de 20.000 hectáreas. Autoridades del estado sostienen que la cifra superior de 20.000 hectáreas toma en cuenta planes para proyectos de industrialización de la coca y, por consiguiente, cubre una mayor demanda del mercado de productos de coca legales. Tales proyectos incluyen planes para la construcción de una planta de productos farmacéuticos con asistencia técnica del gobierno cubano.

Las estadísticas del gobierno estadounidense sobre el cultivo de coca en Bolivia han fluctuado considerablemente. En 2013, los Estados Unidos redujeron retroactivamente sus estimados sobre cultivos de coca durante el período de Morales en la Presidencia en cerca de 5.000 hectáreas, tras tomar parte en un acuerdo trilateral suscrito por Bolivia, Brasil y los Estados Unidos, el cual respaldaba el monitoreo del cultivo de coca¹⁰. En 2015, el Informe de Estrategia para el Control Internacional de Estupefacientes (*International Narcotics Control Strategy Report, INCSR*) del Departamento de Estado de los EE.UU. citó por primera vez los estimados de la ONUDD sobre cultivo de coca (23.000 hectáreas) en lugar de presentar sus propias cifras, y señaló

que “el cultivo de la hoja de coca ha declinado sostenidamente durante los últimos cuatro años”¹¹. Sin embargo, en julio de 2015, la Oficina Nacional de Políticas para el Control de Drogas (*Office of National Drug Control Policy, ONDCP*) de la Casa Blanca afirmó en su sitio web que el cultivo de coca en Bolivia se había incrementado de 25.000 hectáreas en 2012 a 35.000 hectáreas en 2014. La ONDCP no brindaba estimaciones correspondientes al año 2013, ni ofrecía explicación alguna sobre la metodología empleada para obtener sus estimaciones correspondientes a 2014 sobre cultivo de coca en Bolivia. En contraste, la ONUDD detalla sus métodos de cálculo en cada uno de sus informes. La considerable brecha entre los dos estimados correspondientes a 2014 (20.400 hectáreas contra 35.000) y el sorprendente cambio en la tendencia a la baja, sugieren que la infundada cifra planteada por el gobierno de los EE.UU. debe ser considerada con un sano escepticismo.

Del mismo modo, la ONDCP reporta un salto en cuanto a producción potencial de cocaína para 2014, obtenido en gran medida mediante la significativa reducción de estimaciones

FIGURA 2
CULTIVO DE COCA EN LOS ANDES EN 2014



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y el Delito



Una mujer seca hojas de coca en Apolo, Bolivia. Foto: Godofredo Reinicke.

de producción potencial de cocaína de años anteriores; una vez más, no se ofrece explicación alguna sobre la metodología empleada para obtener estos resultados ni de los cambios en cuanto a reportes correspondientes a años anteriores¹². La ONDCP solamente declara: “Confiamos en nuestra metodología”¹³.

Las estimaciones sobre cultivo de coca en Bolivia son particularmente llamativos en comparación con sus países vecinos, Perú y Colombia. Aunque la ONUDD reporta que el Perú redujo a 42.900 hectáreas su cultivo de coca en 2014 (una disminución de casi 14 por ciento)¹⁴, durante la década pasada el país había experimentado un incremento bastante sostenido del cultivo de la hoja¹⁵. De otro lado, en Colombia se incrementó el cultivo de coca nuevamente a un 44 por ciento del 2013 al 2014, es decir de 48.000 hectáreas a 69.000 hectáreas¹⁶.

Todas estas estadísticas del cultivo y la producción de coca deben ser consideradas con cautela, en

tanto la medición de mercados ilícitos constituye —en el mejor de los casos— una ciencia inexacta. La presentación de estimados como cantidades específicas y no como un rango, refleja también un sentido injustificado de precisión. En lugar de otorgar gran importancia a las fluctuaciones que ocurren año tras año, los estimados tienen más utilidad si se les considera como indicadores de la dirección de tendencias a través de períodos de tiempo más prolongados. En este momento, puede afirmarse que la sostenida disminución del cultivo de coca desde que Bolivia adoptó la estrategia para reducción de la coca mediante la cooperación representa un avance genuino y sostenido. Tal como lo ha señalado De Leo de la ONUDD: “Si se le documenta bien, la práctica del control social podría ser una inspiración para otras comunidades que buscan reducir el cultivo de coca”¹⁷. Nicolaus Hansmann de la UE añade: “Hemos aprendido que las reducciones netas en el cultivo de la coca son posibles incluso en áreas donde ha habido monocultivo de la hoja durante décadas”¹⁸.

DESARROLLO ECONÓMICO EN EL CHAPARE BOLIVIANO

El éxito de la estrategia boliviana se debe en gran medida a dos factores: 1) acciones de reducción de la coca a través de la cooperación para asegurar el cumplimiento del cultivo limitado de la hoja, y 2) desarrollo económico, en particular en la región cocalera del Chapare. La autorización de un cultivo limitado de la coca —que a su vez asegura un flujo continuo de ingresos— ha permitido a los agricultores cocaleros arriesgarse a invertir en otras actividades para generar ingresos económicos. Al mismo tiempo, la Administración de Morales ha invertido en infraestructura de transporte (incluyendo un aeropuerto internacional), educación y salud, mejorando la calidad de vida en general de los residentes del Chapare.

Según informes periodísticos, el gobierno ha invertido US\$ 350 millones en el Chapare desde que Morales asumió la Presidencia en 2006. El gobierno está facilitando el desarrollo de empresas productivas como la piscicultura, y productos agrícolas como la piña. La exportación de plátano se ha incrementado de manera sostenida; en 2014, los agricultores locales exportaron 114.575,29 toneladas a Argentina, Uruguay, Chile y el Perú, un incremento del 7,64 por ciento sobre el volumen del año anterior. El gobierno también ha invertido en dos plantas procesadoras de palmitos¹⁹. Aunque se requiere más investigaciones para documentar y comprender los factores que impulsan el crecimiento económico en el Chapare, la evidencia anecdótica indica también que cada vez más productores cocaleros están iniciando pequeñas empresas de transporte y tiendas u otras formas de actividad comercial.

El desarrollo económico en el Chapare ha brindado nuevas oportunidades para los hijos



Un agricultor en el Chapare carga plátanos, una creciente fuente de ingresos para suplementar el cato. Foto: Thomas Grisaffi.

de los cocaleros, quienes asisten cada vez más a la universidad. Según el viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas de Bolivia, Felipe Cáceres: “En [el área de] 14 de Septiembre, 300 estudiantes acaban de graduarse al salir bachilleres. Hace una década sólo se graduaban siete u ocho estudiantes de secundaria cada año. Ahora estos nuevos graduados tienen metas diferentes. Quieren convertirse en profesionales”²⁰.

Ello no obstante, los precios de la hoja de coca se mantienen altos, lo cual puede alentar nuevas plantaciones. El cultivo de la hoja en parques nacionales, donde en algunas áreas se ha cultivado coca durante décadas, también preocupa al viceministro Cáceres: “Los parques nacionales constituyen una prioridad. Ahora tengo acceso a dos helicópteros, lo que incrementará sustancialmente nuestra capacidad de control. Ahora tenemos control sobre la zona de Isiboro-Securé, pero necesitamos extenderlo al Parque Carrasco y Parque Amboró. Tenemos identificadas unas 60 a 70 familias en el Amboró que cultivan coca ilegalmente”. Sin embargo, las autoridades bolivianas también se apresuran a señalar que el cultivo de coca en parques nacionales ha disminuido de manera sostenida en años recientes²¹.

INTERRUMPIENDO EL TRÁFICO DE DROGAS

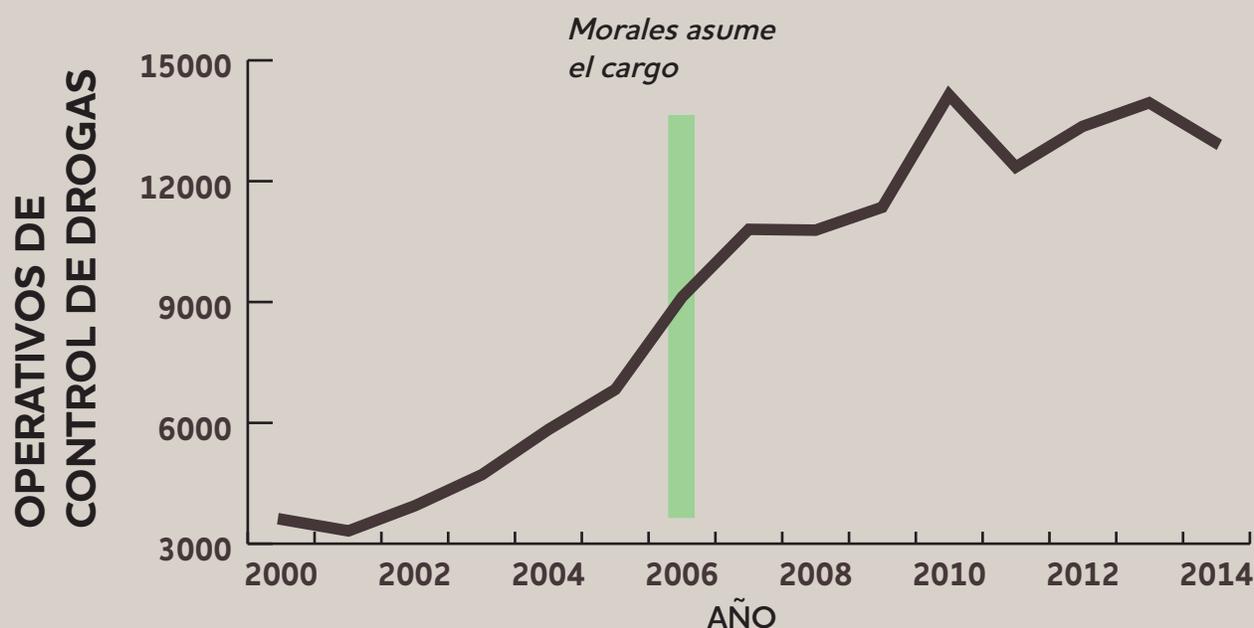
Durante sus 10 años en la Presidencia, Evo Morales ha mantenido una política dura contra el tráfico de drogas, y ha operado un programa activo de interdicción. Su gobierno, sin embargo, enfrenta una serie de retos mientras busca adaptarse a patrones en constante evolución, incluyendo un súbito incremento del transporte aéreo de pasta base de cocaína de bajo costo desde el Perú, primordialmente procedente de los Valle del Río Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), a través de Bolivia y hacia los países consumidores. (Según la ONUDD, más del 67 por ciento de la pasta base y la cocaína producidas en el Perú procede el VRAEM²⁶).

Durante los últimos tres años, informes periódicos han resaltado una influencia de organizaciones de tráfico de drogas (OTD, o “carteles”) extranjeras que operan en Bolivia. Sin

embargo, la realidad es mucho más complicado. Pequeños clanes familiares dominan la producción de pasta base de cocaína en Bolivia, la cual se realiza actualmente en pequeños laboratorios improvisados, a diferencia de las rudimentarias pozas de maceración empleadas en el pasado. La policía destruye a diario múltiples sitios de producción y detienen a quienes los operan. Sin embargo, los espacios de producción de la pasta y sus trabajadores son fácilmente reemplazados, como una forma de regeneración espontánea. La infinidad de pequeñas instalaciones de producción y la multiplicidad de actores distribuidos horizontalmente ayudan a garantizar una competencia dinámica constante. Sin el dominio del mercado de producción de drogas en manos de grandes carteles, Bolivia ha evitado los altos niveles de violencia asociados con el narcotráfico en otros países.

FIGURA 3

INCREMENTO EN NÚMERO DE OPERATIVOS DE CONTROL DE DROGAS BAJO EL GOBIERNO DE MORALES



Fuente: Vice Ministerio de Defensa Social, Bolivia

Aunque por lo general los grandes carteles internacionales no están involucrados en la producción de pasta base o de cocaína en el territorio boliviano, sus representantes sí compran y concentran los envíos más grandes de cocaína, principalmente hacia Brasil y Argentina y, a través de estos países, hacia África Occidental y Europa. La pasta base de cocaína también es procesada para elaborar lo que comúnmente se conoce como paco o crack, y es enviada para ser consumida en países vecinos como Argentina y Brasil. Según Humberto Fuentes, Director Administrativo del viceministro Felipe Cáceres: “Del 2010 al 2011 se produjo un influjo de traficantes colombianos, mexicanos y brasileños, y el gobierno arrestó a muchos de ellos — a 44 personas, para ser exactos. Las operaciones de inteligencia del gobierno rindieron buenos resultados”. Ello, a la vez, generó nuevos desafíos, según Fuentes, dado que “en el 2013 los traficantes adaptaron sus tácticas, y pasaron de usar rutas fluviales y terrestres, a utilizar aeronaves pequeñas”²⁷. El gobierno boliviano también está preocupado por la presencia de emisarios de los carteles que invierten capital en el país, y de ahí la importancia de fortalecer más aún los mecanismos para combatir el lavado de dinero, e implementar de manera más eficaz la legislación existente.

Pese a que algunos analistas bolivianos e internacionales reportan que el tráfico de drogas ha llevado a un incremento de la delincuencia —versión que recibe amplia cobertura en los medios de comunicación convencionales— tal hipótesis no es respaldada por estudios recientes. La ONG boliviana Puente Investigación y Enlace descubrió que la mayoría de los delitos ocurridos en áreas urbanas, especialmente en Santa Cruz, es primordialmente resultado de la pobreza exacerbada por el rápido crecimiento y la falta de seguridad ciudadana efectiva.²⁸ Según un estudio publicado en junio de 2013 por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana

de Bolivia, la gran mayoría de actividades ilegales en Bolivia correspondía a incidentes de robo y hurto, mientras que los delitos relacionados con drogas de cualquier tipo constituían apenas el 5 por ciento del total. Más aún, aunque el 43,6 por ciento de los ciudadanos bolivianos se refiere a la delincuencia y la inseguridad como su principal preocupación, sólo un 4 por ciento afirmaba que su inquietud principal era una combinación de tráfico de drogas, corrupción y contrabando²⁹.

ENFOQUE EN EL TRÁFICO DE DROGAS A PEQUEÑA ESCALA

A inicios de 2015, sin embargo, la policía boliviana anunció su estrategia de arrestar a traficantes de drogas de poca monta, o microtraficantes³⁰. Tal como lo señaló un comandante de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN): “Tenemos un mandato del gobierno de enfocarnos más en el micro-tráfico, y estamos coordinando con grupos de padres, de escuelas, municipalidades y otros actores por el estilo ... estamos embarcados en una lucha frontal contra el tráfico de drogas callejero”³¹. Tal lucha, sin embargo, no es una inversión eficiente de los recursos a disposición de las fuerzas del orden. Al ocupar los niveles más bajos en la cadena del tráfico de drogas, los traficantes de poca monta son reemplazados fácilmente, de modo que su arresto tiene escaso o nulo impacto sobre la disponibilidad de las drogas en la calle, incluso si se criminaliza y encarcela a cada vez más bolivianos jóvenes y mayormente pobres.

De hecho, quienes son arrestados probablemente cumplirán sentencias excesivamente largas en prisión, en tanto la legislación actual no distingue entre niveles de participación en la industria de las drogas, con sentencias que oscilan entre 8 y 25 años de cárcel por transportar o traficar drogas. Más aún, la detención preventiva es la norma para

delitos relacionados con el tráfico de drogas. (Y también para muchos otros delitos; se estima que el 83 por ciento de las personas encarceladas en Bolivia se encuentra a la espera de juicio³²). Durante el 2014, la FELCN arrestó a 3.455 personas por delitos relacionados con drogas³³. El Régimen Penitenciario ha iniciado un censo de la población en las cárceles, pero aún no se dispone de datos sobre los delitos específicos. Sin embargo, Felipe Cáceres afirma que aproximadamente el 70 por ciento de las personas encarceladas por delitos relacionados con drogas son infractores no violentos y de poca relevancia, quienes deberían recibir sentencias más leves bajo la nueva legislación³⁴.

ACCIONES DE INTERDICCIÓN Y EL INFLUJO DE AVIONES CARGADOS DE DROGAS PROCEDENTES DEL PERÚ

Las estadísticas del gobierno boliviano muestran un significativo incremento de las operaciones para el control de drogas, incluyendo la interdicción de cocaína, marihuana e insumos para producir drogas (en forma sólida y líquida), desde que la Administración de Morales asumió el poder en el 2006. En 2014, sin embargo, se produjo una disminución del número de operaciones para la fiscalización de drogas, pasando de 13.966 en 2013 a 12.969 el siguiente año. Del mismo modo, la interdicción de cocaína decayó del 2012 al 2013 y, en 2014, mantuvo los mismos niveles del 2013. Las incautaciones de

marihuana también disminuyeron agudamente del 2012 al 2013, pero aumentaron una vez más en 2014. Según el viceministro Cáceres, en 2014 el gobierno destruyó también 74 laboratorios para procesamiento de clorhidrato de cocaína, y confiscó 26 avionetas³⁵. Las estadísticas de interdicción empezaron a incrementarse durante la primera mitad del 2015, con la incautación de 14,484 toneladas métricas de productos de cocaína y 56,404 toneladas métricas de marihuana. La policía destruyó 79 laboratorios de cocaína, confiscó 24 aviones que transportaban drogas, y arrestó a 1.975 personas en 6.291 operaciones. La policía también confiscó US\$ 16,7 millones de dólares en activos³⁶.

Desde el año 2013, surgió una nueva a ruta para el tráfico de drogas: un “puente aéreo” que transporta la pasta base y la cocaína peruanas a través de Bolivia y hacia países vecinos, donde las drogas son consumidas o continúan su ruta hacia África Occidental y Europa. Las autoridades bolivianas estiman que aproximadamente el 60 por ciento de la pasta base (que constituye la mayoría de las incautaciones) y la cocaína que son interceptadas en Bolivia se origina en el Perú. Aunque los estimados varían considerablemente, según reportajes periodísticos en el Perú, cada año se envían hasta 180 toneladas de pasta base y de cocaína desde el Perú hacia Bolivia o a través del país. En años anteriores, la mayor parte de estas drogas llegaba a Bolivia por vía terrestre a bordo de camiones, por vía acuática, o era

Las autoridades bolivianas estiman que aproximadamente el 60 por ciento de la pasta base (que constituye la mayoría de las incautaciones) y la cocaína que son interceptadas en Bolivia se origina en el Perú.

introducida al país por jóvenes que eran utilizados como mensajeros. El transporte aéreo permite el envío de droga en grandes cantidades con escaso riesgo de interceptación.

En respuesta a este fenómeno, Bolivia y el Perú incrementaron la colaboración y el intercambio de inteligencia, llevados a cabo principalmente a través de la FELCN y de la Dirección Ejecutiva Antidrogas (DINANDRO) en el Perú, pero involucrando también a la fuerza aérea de los dos países. Las autoridades peruanas rastrean los aviones y comparten esta información con las autoridades bolivianas para que éstas puedan continuar rastreándolos en el espacio aéreo boliviano. Como resultado, en 2014 la policía boliviana capturó 26 aviones que transportaban drogas, y otros 26 más durante la primera mitad del 2015. La policía antidroga también participó en patrullajes conjuntos en el Lago Titicaca, ubicado entre ambos países. En abril, el gobierno boliviano anunció planes para mejorar la capacidad para monitorear su espacio aéreo mediante la adquisición de un radar de una compañía francesa.

Autoridades tanto bolivianas como peruanas explican que obligan a aterrizar aviones y los interceptan cuando llegan a tierra. Esta estrategia ha ayudado a interrumpir en cierta medida la actividad del puente aéreo, y a la fecha ha servido para evitar muertes y accidentes que pueden acompañar las políticas de interdicción aérea. Sin embargo, en 2014 el Congreso boliviano adoptó legislación que permite a sus fuerzas armadas derribar aviones que rehúsan responder a órdenes de aterrizaje. Legislación similar fue aprobada en el Perú en agosto de 2015. Ello encontró oposición inicial por parte del gobierno de Humala, el cual luego dio marcha atrás. Políticas anteriores de derribar aviones en el Perú perdieron

apoyo del gobierno de los EE.UU. en 2001, luego que la Fuerza Aérea del Perú derribase una avioneta que transportaba a misioneros estadounidenses, con el saldo de una mujer y un menor muertos.

Los EE.UU. están ahora legalmente impedidos de brindar apoyo de programas para derribar aviones, cuando no cumplen requisitos muy estrictos — y con razón. Las avionetas de los traficantes de drogas vuelan en áreas remotas donde aeronaves igualmente ligeras constituyen un medio de transporte común. En un contexto de controles institucionales débiles, es altamente probable que el relanzamiento de acciones de derribamiento de aviones sirva para repetir los terribles accidentes de este tipo.

Las autoridades justifican las políticas de derribo de aviones debido a que la incautación de grandes cargamentos tiene un impacto mucho mayor sobre la industria de la droga. Sin embargo, pequeñas pistas de aterrizaje están ubicadas en la zona del VRAEM en el Perú tanto como las regiones amazónicas de Bolivia y Brasil y son fácilmente reemplazadas o reubicadas cuando son destruidas. Más aún: la experiencia pasada ha demostrado que los traficantes de drogas se adaptan rápidamente. En respuesta a la estrategia de “interrupción del puente aéreo” lanzada en la década de 1990, las rutas de transporte se trasladaron hacia los ríos. Actualmente, los traficantes ya están forjando nuevas rutas a través de la región norte del Amazonas, en dirección a Brasil y luego hasta Venezuela y Guyana, la cual se ha convertido cada vez más en un importante eje de transbordo de drogas hacia Europa. No es sorprendente que la FELCN en Bolivia reporte actualmente una mayor cantidad de vuelos desde Argentina y Paraguay hacia Bolivia y luego hacia Chile³⁷.

LA REGIONALIZACIÓN DE LOS ESFUERZOS PARA EL CONTROL DE DROGAS

La mejora de las relaciones y del intercambio de inteligencia entre las fuerzas militares y policiales de Bolivia y el Perú también forma parte de una estrategia más amplia adoptada por el gobierno de Morales para desarrollar un enfoque regional, tras la expulsión de la DEA estadounidense en el 2008. El anterior titular de la FELCN, Coronel Gonzalo Quezada, señala que con la salida de la DEA, Bolivia no contaba con información suficiente sobre grupos de traficantes de drogas que operan fuera de Bolivia. “Sabemos quiénes son los actores locales”, dice Quezada, pero “el problema ha sido encontrar inteligencia más allá de las fronteras de Bolivia”³⁸. Como resultado, Bolivia ha firmado acuerdos bilaterales con muchos países, incluyendo el Perú³⁹, Colombia⁴⁰, Paraguay y Argentina⁴¹. El viceministro Cáceres resalta: “Hemos empezado a trabajar con la Policía Federal Anti-Drogas de Brasil. Estamos trabajando con los Carabineros de Chile; trabajamos con los Gendarmes de Argentina. Lo mismo ocurre con nuestros hermanos en Paraguay, el Secretariado Nacional de Drogas; tenemos acuerdos de cooperación bilateral e intercambio de información [inteligencia]”^{41,42}.

Aunque han mejorado considerablemente las relaciones sobre políticas de drogas con el Perú, se enfriaron las relaciones con Brasil. En años recientes, Bolivia y Brasil firmaron numerosos acuerdos para mejorar acciones de control en la frontera, así como un acuerdo trilateral con los Estados Unidos para apoyar acciones de monitoreo del cultivo de coca. Sin embargo, Brasil no ha cumplido muchas de las promesas que manifestó a Bolivia. El acuerdo



Felipe Cáceres, viceministro boliviano de Defensa Social y Sustancias Controladas (derecha) con Alberto Otárola, jefe de DEVIDA, agencia antidrogas del Perú (izquierda). Las relaciones entre ambos países, especialmente en relación a políticas sobre drogas, han mejorado durante el último año. Foto: Agencia Andina.

trilateral de corto plazo con los Estados Unidos brindó equipamiento y capacitación para el monitoreo, pero expiró en 2013.

Un conflicto diplomático distendió aún más las relaciones entre ambos países, a raíz del pedido de asilo político en Brasil por parte del líder de oposición boliviano, Roger Pinto, acusado de corrupción. El gobierno boliviano negó el salvoconducto que solicitaba para llegar a la frontera con Brasil. Pinto permaneció en la Embajada de Brasil en La Paz durante más de un año, hasta que un funcionario de la embajada lo escondió en su vehículo y pasó de contrabando con él a través de la frontera con Brasil. La considerable desconfianza mutua que provocó este incidente está siendo superada poco a poco. Según Humberto Fuentes, asesor del viceministro de Defensa Social, la comunicación entre los dos países está mejorando gradualmente y el gobierno es optimista respecto a la futura colaboración conjunta en operaciones antidrogas⁴³. En junio de 2015, funcionarios de los gobiernos de Brasil, Bolivia y el Perú se reunieron para discutir un acuerdo para mejorar las acciones de control de fronteras entre los tres países⁴⁴.

DEBATE ACERCA DE LA REFORMA DE LEYES SOBRE DROGAS

Aunque el Presidente Morales y su coalición política, Movimiento al Socialismo (MAS), han sido elocuentes críticos de la Ley 1008 desde su promulgación en 1988, la Administración ha postergado largamente su reforma. Actualmente, habiendo dejado atrás las elecciones de 2014, el gobierno de Bolivia ha anunciado que en los próximos meses presentará un proyecto de ley, y su votación (y eventual aprobación) en el Congreso está programada tentativamente para fines de 2015. Tal como se ha señalado antes, el gobierno planea dividir la ley existente en dos instrumentos: uno referido a la coca, y otro que abordará la producción y el tráfico de drogas, en un intento por diferenciar entre el mercado lícito y tradicional de la coca, y el tráfico ilícito de la droga.

El viceministro Cáceres explica los términos proyectados de la nueva ley sobre coca: “En la nueva ley, desaparece la idea de la zona tradicional. Habrá una zona legal y una ilegal”. La nueva ley debe crear una base legal para la estrategia de control de la coca mediante la cooperación, y establecer formalmente un umbral de producción permitida de 20.000 hectáreas. Ello probablemente incluirá 12.000 hectáreas de cultivo permitido en la “zona tradicional” de los Yungas, tal como lo estipulaba la Ley 1008. Otras áreas establecidas para el cultivo de coca tendrán extensiones legalizadas basadas en el registro biométrico de los catos autorizados existentes. Sin embargo, no es tarea fácil distribuir el cultivo permitido de coca entre los Yungas, el Chapare y otras áreas de producción más

pequeñas, en tanto los agricultores en cada área desean una proporción mayor del total.

Aunque las 20.000 hectáreas propuestas exceden los resultados del estudio sobre mercado legal en más de 5.000 hectáreas, este volumen se basa en estimados del gobierno sobre la cantidad de coca producida por las personas registradas para cultivar un cato. En otras palabras, la ley prioriza las necesidades de subsistencia de los agricultores cocaleros establecidos al crear un marco legal para el cultivo y mantener un precio de venta más alto de la hoja. Por añadidura, el representante de la ONUDD, Antonino De Leo, enfatiza que el gobierno boliviano “no puede ir por debajo de las 20.000 hectáreas sin generar conflictos”⁴⁵. Aunque la confirmación de los límites del cultivo de coca generará fricción entre distintas áreas de cultivo de la hoja en el país, se espera que la ley eventualmente cree estabilidad legal para los agricultores cocaleros en Bolivia.

Igualmente controversial podría resultar la reforma de la ley que regula la producción y el tráfico de drogas, incluso al interior de la coalición MAS, la cual controla dos tercios de la legislatura en Bolivia. En un intento por obtener reconocimiento internacional y respaldo legislativo para el cultivo de coca con fines tradicionales y legales, la Administración de Morales ha respaldado un enfoque de línea dura hacia la interdicción y el procesamiento judicial de casos referidos a drogas. Desafortunadamente,

este enfoque ha mantenido algunos de los problemas fundamentales generados por la legislación impuesta por los EE.UU. Tal como se ha señalado antes, las sentencias aplicables al tráfico y producción de drogas son desproporcionadamente elevadas, comparables en ocasiones a las que se aplican en casos de homicidio. Aunque el gobierno de los EE.UU. ya no financia la fiscalización de drogas en Bolivia, persisten las estadísticas sobre arrestos e incautaciones de drogas como los principales parámetros para medir resultados. La reforma legislativa debe garantizar la proporcionalidad en cuanto a prácticas para imponer sentencias y brindar alternativas al encarcelamiento. La ley también se propone fortalecer la base legal para abordar el lavado de dinero y la incautación de activos.

La oficina de la ONUDD en La Paz y el gobierno boliviano han lanzado conjuntamente una iniciativa que genere propuestas para reformar la ley sobre drogas y la situación penitenciaria. De Leo, representante de la ONUDD, señala que la Ley 1008 “no cumple con estándares internacionales, prácticas óptimas ni lecciones aprendidas respecto a legislación sobre drogas”⁴⁶. Su oficina ha compartido información sobre prácticas óptimas y lecciones aprendidas respecto a legislación sobre drogas, subrayando la importancia de un enfoque centrado en la salud hacia el consumo de drogas, la proporcionalidad en la imposición de sentencias, evitar las sentencias mínimas obligatorias y recurrir a alternativas al encarcelamiento para infracciones de poca monta⁴⁷. Hasta el momento, las autoridades bolivianas se han mostrado dispuestas a abordar la imposición de sentencias desproporcionadas y a implementar

alternativas al encarcelamiento.

Desde el año 2013, cuatro iniciativas consecutivas de amnistía e indulto han constituido un importante primer paso para abordar la crisis carcelaria en Bolivia. Sin embargo, la burocracia, la ausencia de defensores públicos y requisitos de elegibilidad que excluyen las sentencias más altas, han impedido que estas iniciativas tengan un impacto para personas detenidas por delitos de drogas. El decreto más reciente, aprobado por el Congreso boliviano en julio del 2015, ampliaba los beneficios al elevar a 10 años el límite de las sentencias comprendidas en la medida. Una iniciativa anterior limitaba la elegibilidad al beneficio para sentenciados hasta cuatro años, excluyendo a la mayoría de los acusados o sentenciados por delitos relacionados con drogas. Las dos últimas iniciativas permitían la aplicación del indulto a personas encarceladas por delitos de drogas para las sentencias más leves. La administración penitenciaria estima que estas iniciativas han beneficiado aproximadamente a 3.300 personas⁴⁸.

La Administración de Morales también viene trabajando para abordar la crisis carcelaria mediante reformas más amplias de la justicia penal y de la situación penitenciaria, incluyendo la aceleración de procedimientos judiciales⁴⁹, la aplicación de iniciativas de admisión de culpabilidad para reducción de penas en casos rezagados y la provisión de documentos de identidad y certificados de nacimiento necesarios para que los presos soliciten amnistías. Aunque éstos son pasos importantes en la dirección correcta, es demasiado pronto para evaluar la implementación y el impacto de estos esfuerzos.

POLÍTICAS SOBRE DROGAS DE LA UE Y DE LOS EE.UU. HACIA BOLIVIA

Aunque el financiamiento estadounidense para la fiscalización de las drogas en Bolivia concluyó en septiembre de 2013, el gobierno boliviano ha incrementado su propio presupuesto para acciones antidrogas. Más aún: la Unión Europea continúa apoyando los esfuerzos de Bolivia para la fiscalización de las drogas. En marzo de 2015, la UE confirmó un paquete de financiamiento de cinco años por 65 millones de euros (aproximadamente US\$ 72 millones), con un enfoque en desarrollo integrado, reforma del sistema de justicia, fortalecimiento de la infraestructura y capacidades de interdicción, endurecimiento de controles migratorios y fronterizos, y monitoreo e incineración de la coca. Nicolaus Hansmann, funcionario de la UE, resalta que “existe una fuerte voluntad política para combatir el tráfico de drogas ... Bolivia ha desarrollado considerables capacidades y procesos. Debemos otorgarles el beneficio de la duda”. Al mismo tiempo, Hansmann señala que históricamente se han realizado escasos esfuerzos para desarrollar capacidades locales, generando retos ahora que escasean muchas habilidades básicas entre las personas responsables por implementar las acciones para el control de drogas⁵⁰. Haciendo eco de las opiniones vertidas por Hansmann, el representante de ONUDD De Leo afirmó: “Las personas a cargo están comprometidas y quieren cumplir sus tareas; ésa no ha sido mi experiencia en otros países. Veo un compromiso y profesionalismo del más alto nivel”⁵¹.

Pero los funcionarios estadounidenses aún critican públicamente las acciones de Bolivia para fiscalizar las drogas. En septiembre de

2014, la Administración de Obama determinó una vez más que el país había “fracasado de manera manifiesta” en sus esfuerzos por fiscalizar las drogas. Ésta es la séptima descertificación consecutiva para Bolivia, aunque tal decisión ha sido mayormente simbólica. En el pasado, la Casa Blanca emitía una exención basada en el interés nacional de los EE.UU. para permitir el envío de fondos limitados hasta que éstos se agotaron a fines del año fiscal 2013. Sin financiamiento propuesto alguno, el 2014 fue el primer año en que Bolivia no recibió esta exención.

Las críticas de los EE.UU. parecen tener una motivación política, en respuesta a la decisión de la Administración de Morales de eliminar en buena medida la erradicación forzosa del cultivo de coca, seguida por la expulsión del Embajador de los EE.UU., Philip Goldberg, y de la DEA en 2008.

Declaraciones infundadas sobre tráfico de drogas en Bolivia (incluyendo los estimados inflados de producción potencial de cocaína correspondientes al 2013), reportadas en las determinaciones anuales, el Informe de Estrategia para el Control Internacional de Estupefacientes (INCSR) y la Oficina Nacional de Políticas para el Control de Drogas (ONDCP), han generado fricción entre los dos gobiernos y erosionado más aún la credibilidad del gobierno de los EE.UU. sobre temas de políticas de drogas.

Más aún: las determinaciones han criticado repetidamente los esfuerzos de Bolivia para regular la producción de coca y su re-adhesión a la Convención Única con la reserva que

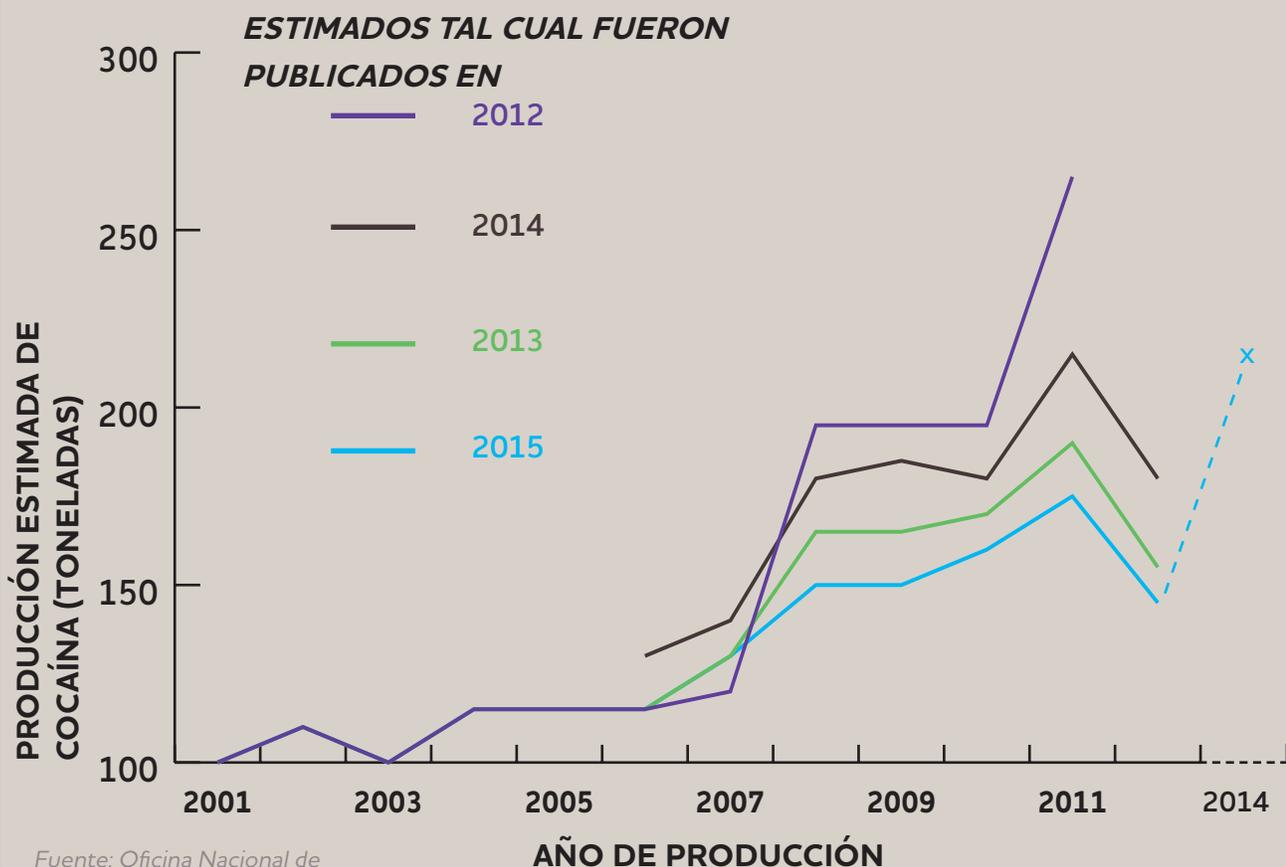
permite la producción de la hoja de coca, considerándola como una violación del espíritu de las convenciones sobre drogas de la ONU. Sin embargo, tal como lo ha observado Martin Jelsma, experto en políticas de drogas: “Es sorprendente cómo los EE.UU. siguen creyendo que pueden justificar su propio incumplimiento de los tratados con un vago discurso de ‘interpretación flexible’, al mismo tiempo que condenan a Bolivia. Tenemos que desafiar tal hipocresía en los términos más enérgicos”⁵². El incumplimiento del tratado por parte de los EE.UU. se refiere a la aceptación del gobierno federal de los EE.UU. de la legalización a nivel estatal del uso recreacional de la marihuana, lo cual está claramente desautorizado por los tratados sobre drogas.

RELACIONES ENTRE LOS EE.UU. Y BOLIVIA

Luego que los EE.UU. anunciaran el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba a fines de 2014, el Presidente Morales expresó su deseo de mejorar las relaciones bilaterales con el gobierno de los EE.UU. En enero, el nuevo Ministro de Gobierno, Hugo Moldiz, hizo sorprendentes declaraciones al expresar el interés del Estado boliviano en establecer líneas de comunicación e intercambio de información con la DEA. Sin embargo, estos sentimientos se esfumaron rápidamente luego que el Presidente Obama emitiera un decreto ejecutivo que imponía

FIGURA 4

CAMBIO EN LOS ESTIMADOS OFICIALES DE LOS EE.UU. SOBRE PRODUCCIÓN POTENCIAL DE COCAÍNA EN BOLIVIA



Fuente: Oficina Nacional de Políticas para el Control de Drogas



Cultivo de coca en la región del Chapare en Bolivia. Foto: Thomas Grisaffi.

sanciones contra ciertos funcionarios venezolanos y declaraba un estado de emergencia respecto a Venezuela afirmando que este país representa “una amenaza inusual y extraordinaria a la seguridad nacional y la política exterior de los Estados Unidos”. Tanto las sanciones impuestas como la afirmación de que Venezuela constituía una amenaza a la seguridad estadounidense, provocaron indignación a través de América Latina. Posteriormente, la DEA se vio envuelta en un escándalo debido a reportajes sobre agentes de la DEA en Colombia que participaban en fiestas con prostitutas pagadas por traficantes de drogas⁵³. Las medidas emprendidas por los EE.UU. contra Venezuela fueron percibidas en Bolivia como evidencia adicional de una continua intervención estadounidense en asuntos de América Latina, mientras que el escándalo que involucraba a la DEA socavaba más aún la credibilidad de los EE.UU. en temas de políticas de drogas.

Aunque las relaciones bilaterales son frías, siguen siendo mayormente cordiales. Las embajadas en ambos países mantienen un perfil bajo, y el cierre de la asistencia económica de los EE.UU. hacia Bolivia ha reducido las oportunidades de conflicto. Aunque los Presidentes Morales y Obama no se reunieron en la Cumbre de las Américas en abril de 2015, el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, David Choquehuanca, y el diplomático estadounidense Peter Brennan, anunciaron sus intenciones de empezar a implementar el acuerdo marco bilateral concluido en 2011, y de explorar el intercambio de embajadores⁵⁴. Pese a continuas partidas en falso y una persistente ausencia de confianza mutua, se han evitado conflictos graves entre los gobiernos de los EE.UU. y Bolivia, y las relaciones bilaterales parecen estar en un curso más o menos estable.

CONCLUSIONES

Bolivia está forjando un nuevo camino con sus políticas para la reducción del cultivo de coca mediante la cooperación. El informe recientemente publicado por la ONUDD sobre el monitoreo del cultivo de coca en Bolivia en 2014 proporciona evidencia adicional de que la estrategia boliviana para lograr reducciones sostenidas del cultivo de coca mediante acciones de cooperación y desarrollo económico resulta más eficaz, al mismo tiempo que evita los perjuicios causados por campañas anteriores de erradicación forzosa. El cultivo de la coca ha declinado sostenidamente en un 34 por ciento durante los últimos cuatro años; lo que es quizá más importante: estos logros parecen ser sostenibles. Aunque algunos elementos del enfoque boliviano pueden ser difíciles de replicar en otros países, la estrategia para reducir el cultivo de coca mediante la cooperación ofrece una alternativa efectiva y humana para disminuir el cultivo de coca. Otros gobiernos que buscan reducir cultivos destinados a producir drogas deben tomar en cuenta el enfoque boliviano, particularmente Colombia, donde se ha adoptado un enfoque de desarrollo económico en el acuerdo de paz negociado entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno.

El gobierno boliviano ha expresado claramente que pretende continuar relacionándose con el gobierno de los EE.UU. Al mismo tiempo, sigue recibiendo apoyo significativo de la UE, y ha fortalecido relaciones y cooperación con países vecinos. Estos esfuerzos han llevado a realzar las acciones para la interdicción de drogas, las cuales

están produciendo algunos resultados positivos, incluyendo interrupciones del “puente aéreo”, es decir, de los aviones cargados de drogas que despegan diariamente del Perú hacia Bolivia.

Sin embargo, el “puente aéreo” entre los dos países nunca desaparecerá del todo. De hecho, las autoridades bolivianas ya están reportando un flujo de aeronaves procedentes de Argentina y Paraguay. La geografía de Bolivia crea formidables retos, ya que el país se ubica entre el Perú (que es, junto con Colombia, uno de los dos productores primordiales de hoja de coca, pasta base y cocaína), el creciente mercado del Cono Sur para estas drogas, y puntos de transbordo hacia Europa y Asia donde el consumo de cocaína está en aumento. Las leyes de la oferta y la demanda garantizan que las drogas destinadas al consumo ilícito y mercados ilegales sigan fluyendo a través de Bolivia. No se puede esperar que Bolivia resuelva por sí sola un fenómeno de alcance mundial, impulsado por la demanda global de las drogas.

El gobierno boliviano ha iniciado una largamente esperada reforma de la draconiana legislación sobre drogas en el país. Los funcionarios del gobierno hacen referencia a un compromiso con la legislación que respeta los derechos humanos y cumple con estándares internacionales. También han indicado su intención de distinguir entre niveles de participación en la industria de la droga y respecto a la sustancia involucrada, así como de reducir significativamente las sentencias impuestas para infracciones de nivel bajo y medio. La proporcionalidad en sentencias —el principio

La proporcionalidad en sentencias —el principio de que la sanción debe guardar proporción con la gravedad del delito cometido— es un pilar indispensable para la reforma.

de que la sanción debe guardar proporción con la gravedad del delito cometido— es un pilar indispensable para la reforma.

El éxito dependerá de una efectiva implementación de alternativas al encarcelamiento, y la expansión de éstas para incluir programas de educación, capacitación, empleo, e incluyendo beneficios para mujeres embarazadas y madres. Este enfoque debe permitir a las fuerzas del orden enfocarse en dismantelar redes criminales y capturar a quienes operan la industria de las drogas y se benefician de ella. La reforma de las leyes sobre drogas también debe mantener y clarificar la descriminalización de la posesión para consumo personal, distinguiendo entre el consumo recreacional y el problemático. El tratamiento obligatorio o forzado, el cual viola los derechos de los pacientes y ha demostrado ser ineficaz, debe ser excluido de la nueva legislación. Debe disponerse de oportunidades para acceder a tratamiento voluntario, y éste debe incluir al alcoholismo, el cual constituye el problema más común de abuso de sustancias en Bolivia.

Finalmente, un enfoque sobre el alivio de la pobreza orientado hacia quienes cometen delitos leves relacionados con drogas, como es el caso con la exitosa estrategia en Bolivia para reducción del cultivo de coca, fortalecería la estrategia humanitaria del gobierno boliviano. A lo largo de la región, la vasta mayoría de personas encarceladas por delitos de drogas provienen de situaciones caracterizadas por la pobreza, bajos niveles educativos y oportunidades de empleo sumamente limitadas. Muchos recurren a funciones menores en el narcotráfico para poder llevar comida a sus familias. Las personas encarceladas por delitos relacionados con drogas cumplen sus sentencias y salen de prisión con escasas oportunidades para reconstruir sus vidas. Se requieren sólidos programas de reinserción social y más amplio desarrollo económico en las comunidades afectadas por el consumo, producción y transporte de drogas. Estos programas deben incluir educación, acceso a viviendas adecuadas y empleo que genere ingresos suficientes para que las personas puedan vivir dignamente.



Productores secan coca en el Chapare de Bolivia. Foto: Thomas Grisaffi.

NOTAS

1. Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. 17 de agosto de 2015.
2. De Leo, Antonino. Entrevista con las autoras. 26 de enero de 2015.
3. Un cato en la región cocalera del Chapare equivale a 1.600 metros cuadrados o cerca de un tercio de la extensión de un campo de fútbol. En los Yungas, equivale a 2.500 metros cuadrados, para compensar por un menor rendimiento de la hoja en la zona.
4. De Leo, Antonino. Entrevista con las autoras. 26 de enero de 2015.
5. Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. 17 de agosto de 2015.
6. De Leo, Antonino. "El informe de monitoreo 2013 de la ONUDD reporta disminución en los cultivos de coca por tercer año consecutivo en Bolivia". ONUDD Bolivia. 23 de junio de 2014. Información tomada el 11 de agosto de 2015. http://www.unodc.org/bolivia/es/stories/informe_de_monitoreo_2013.html .
7. *Ibíd.*
8. De Leo, Antonino. Entrevista con las autoras. 26 de enero de 2015.
9. "Estudio Integral de la Demanda de la Hoja de Coca en Bolivia." CONALTID. Estado Plurinacional de Bolivia. Noviembre de 2013. <http://www.slideshare.net/fernandoarias77715869/estudio-de-la-28426247>
10. Para mayor información, consultar: "The US ONDCP Retroactively Reduced Coca Cultivation Estimates 2005-2011". Red Andina de Información. 16 de agosto de 2013. <http://ain-bolivia.org/2013/08/us-ondcp-retroactively-reduced-coca-cultivation-estimates-2005-2011/>
11. Departamento de Estado, Agencia de Asuntos Internacionales sobre Estupefacientes y Aplicación de la Ley. "Informe de Estrategia para el Control Internacional de Estupefacientes, Volumen 1: Drogas y Control de Insumos Químicos". Marzo de 2015. Página 112. <http://www.state.gov/documents/organization/239560.pdf>
12. La Casa Blanca. "Coca In The Andes". Información tomada el 11 de agosto de 2015. <https://www.whitehouse.gov/ondcp/targeting-cocaine-at-the-source>.
13. *Ibíd.*
14. ONUDD y DEVIDA. "Monitoreo de Cultivos de Coca, 2014 [Perú]". Julio de 2015.
15. ONUDD. "Informe Mundial sobre Drogas, 2014". Junio de 2014. http://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf
16. ONUDD. "Monitoreo de Cultivos de Coca, 2014 [Colombia]". Julio de 2015. <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/CO032052015-informe-monitoreo-cultivos-coca-2014.pdf>
17. De Leo, Antonino. Entrevista con las autoras. 26 de enero de 2015.
18. Hansmann, Nicolaus. Entrevista con las autoras. 26 de enero de 2015.
19. Fernández Reyes, Nelfi. "Chapare se diversifica para cambiar su rostro cocalero", El Deber. 27 de julio de 2015. <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/chapare-diversifica-cambiar-rostro-cocalero.html>
20. Cáceres, Felipe. Entrevista con las autoras. 27 de enero de 2015.
21. ONUDD. "Informe Mundial sobre Drogas, 2014". Junio de 2014. Página 1, http://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf
22. Mendoza, Sabino. Entrevista con las autoras. 28 de enero de 2015.
23. Ledebur, Kathryn y Coletta A. Youngers. "Los esfuerzos bolivianos para el control de las drogas: Avances genuinos, desafíos considerables". Red Andina de Información y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. Diciembre de 2012.
24. Farthing, Linda y Kathryn Ledebur. "Habeas Coca: Bolivia's Community Coca Control". Fundaciones Open Society. Julio de 2015.
25. Grisaffi, Thomas y Kathryn Ledebur. "Supply Control or Community Control? Coca, Eradication and Development in the Andes". Documento presentado en: "Insecure Spaces in Latin America: Encounters with Violence and Drugs". Universidad de Oxford. 24 de noviembre de 2014.
26. ONUDD. "Latest UNODC survey shows substantial coca crop decline in Peru". 15 de julio de 2015. <http://www.uncjin.org/unodc/en/frontpage/2015/July/latest-unodc-survey-shows-substantial-coca-crop-decline-in-peru.html?ref=fs3>
27. Fuentes, Humberto. Entrevista con las autoras. 27 de enero de 2015.
28. "Umbrales entre narcotráfico y el desarrollo regional en Bolivia". Puente Investigación y Enlace. 18 de enero de 2015.
29. Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. "Percepción de Inseguridad y Evaluación de las Instituciones de Seguridad Ciudadana". Página 4. <http://www.onsc.gob.bo/encuesta/TerceraRevista.pdf>
30. Entrevista con las autoras. 30 de enero de 2015.
31. Entrevista con las autoras. 30 de enero de 2015.

32. Centro Internacional para Estudios sobre Prisiones. "World Prison Brief: Bolivia". <http://prisonstudies.org/country/bolivia>
33. Rojas Medrano, July. "El año pasado se aprehendió a 3,455 personas por narcotráfico". Los Tiempos. 15 de enero de 2015.
34. Rojas Medrano, July. "Nueva ley antidroga prevé pena diferenciada". Los Tiempos. http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20150514/nueva-ley-antidroga-prev%C3%A9-pena-diferenciada_301552_666526.html.
35. *Ibíd.*
36. "Operativos de FELCN afectó [sic] en \$US 16 millones a 'narcos'". El Diario. 28 de julio de 2015. http://www.eldiario.net/noticias/2015/2015_07/nt150728/sociedad.php?n=55
37. Romero, Daniela. "Narcoavionetas entran ahora a Bolivia por Argentina y Paraguay". Página Siete. 27 de julio de 2015. <http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/7/27/narcoavionetas-entran-ahora-bolivia-argentina-paraguay-64484.html>
38. Quezada, Gonzalo. Entrevista con las autoras. 26 de enero de 2015.
39. Bolivia y el Perú firmaron el 27 de junio de 2015 una segunda ronda de acuerdos para la fiscalización de las drogas. Para mayor información, visitar: <http://www.infodefensa.com/latam/2015/06/27/noticia-bolivia-coordinaran-control-espacio-aereo-combatir-narcotrafico.html>
40. Bolivia y Colombia firmaron en julio de 2015 acuerdos bilaterales para intercambio de inteligencia para combatir a traficantes a gran escala. Para mayor información, consultar: <http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/7/15/colombia-bolivia-sellan-acuerdo-para-identificar-peces-gordos-narcotrafico-63277.html>
41. Reuniones bilaterales con Paraguay y Argentina sobre fiscalización de drogas están programadas para agosto de 2015. Entrevista con AIN, 30 de julio de 2015.
42. Romero, Daniela. "28 Años de Fuerza Antidroga". Página Siete. 28 de julio de 2015. <http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/7/28/anos-fuerza-antidroga-64607.html>
43. Fuentes, Humberto. Entrevista con las autoras. 27 de enero de 2015.
44. "Brasil impulsa pacto trinacional". Los Tiempos. 2 de junio de 2015.
45. De Leo, Antonino. Entrevista con las autoras. 26 de enero de 2015.
46. "Representante de la ONU cuestiona la Ley 1008". El Deber. 1 de julio de 2015. <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/representante-onu-cuestiona-ley-1008.html>
47. ONUDD. "UNODC comparte buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre normativas de drogas". 29 de mayo de 2015. <http://www.nu.org.bo/noticias/destacados-nacionales/unodc-comparte-buenas-practicas-y-lecciones-aprendidas-sobre-normativas-de-drogas/>
48. Funcionario de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario. Entrevista con AIN. 15 de julio de 2015.
49. Ley de Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal. 30 de octubre de 2014.
50. Hansmann, Nicolaus. Entrevista con las autoras. 26 de enero de 2015.
51. De Leo, Antonino. Entrevista con las autoras. 26 de enero de 2015.
52. Comunicación por correo electrónico con AIN. 18 de marzo de 2015.
53. Landy, Benjamin. "DEA agents had cartel-funded 'sex parties' with prostitutes". MSNBC. 26 de marzo de 2015. <http://www.msnbc.com/msnbc/dea-agents-had-cartel-funded-sex-parties-prostitutes>. Consultar también: Oficina de la Contraloría, Departamento de Justicia de los EE.UU. "The Handling of Sexual Harassment and Misconduct Allegations by the Department's Law Enforcement Components". <http://www.justice.gov/oig/reports/2015/e1504.pdf>
54. Columba, José Luis. "EE.UU. espera que mejore la relación bilateral con Bolivia". La Razón. 15 de abril de 2015. http://www.la-razon.com/nacional/Acuerdo-EEUU-espera-mejore-relacion-bilateral-Bolivia_0_2253974609.html

SOBRE WOLA

WOLA es una destacada organización de investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en el continente Americano. Queremos un futuro en el cual las políticas públicas en el continente protejan los derechos humanos, reconozcan la dignidad de las personas, y en donde la justicia triunfe sobre la violencia. WOLA aborda problemas que trascienden fronteras y que requieren de soluciones tanto locales como internacionales. Mediante colaboraciones estratégicas, nos aliamos con personas valientes que trabajan a favor de un cambio social —organizaciones de incidencia, académicos, líderes religiosos, artistas, empresarios y funcionarios de gobierno— y juntos promovemos sociedades más justas en el hemisferio.

SOBRE AIN

La Red Andina de Información (AIN) promueve los derechos humanos y la justicia socio-económica en Bolivia, así como políticas más humanas y efectivas para la fiscalización de drogas ilícitas. AIN brinda información y análisis a ONG colegas, medios de comunicación y gestores de políticas internacionales sobre los acontecimientos en Bolivia y el impacto de políticas gubernamentales de los EE.UU. y de Europa. Trabajando estrechamente con organizaciones de la sociedad civil en América Latina y los Estados Unidos, AIN promueve el diálogo sobre políticas y el desarrollo de alternativas pragmáticas que abordan las necesidades económicas, sociales, políticas y culturales subyacentes de Bolivia.

RECONOCIMIENTOS

Las autoras agradecen a John Walsh, Clay Boggs y Geoff Ramsey de WOLA, así como a Emma Felber, Carolina Gálvez y Jessica Robinson de AIN, por sus aportes al borrador de este documento y por las investigaciones realizadas para su elaboración. El diseño y diagramación estuvieron a cargo de Adam Schaffer. Este informe fue hecho posible gracias al generoso apoyo del Open Society Foundations.

SOBRE LAS AUTORAS

Coletta A. Youngers es Asesora Principal de WOLA, Asociada del Consorcio Internacional de Políticas sobre Drogas (IDPC) e integrante del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD). La señora Youngers se ha desempeñado como Asociada y posteriormente como Directora del Programa Andino en WOLA entre los años 1987 y 2003. Ella ha dirigido también el proyecto de WOLA sobre drogas, democracia y derechos humanos hasta 2004. Puede seguirla en su cuenta de Twitter: @ColettaYoungers.

Kathryn Ledebur es Directora Ejecutiva de la Red Andina de Información (AIN). Tiene más de dos décadas de experiencia en Bolivia como investigadora y analista de medios de subsistencia alternativos, coca y estrategias para fiscalización de drogas, dinámicas políticas en Bolivia, política exterior de los Estados Unidos y temas de derechos humanos. También se ha desempeñado como consultora en Bolivia para WOLA, y es integrante del Consorcio Internacional de Políticas sobre Drogas. Ledebur ha publicado numerosos artículos, memorandos e informes que ofrecen agudas percepciones sobre temas de drogas y políticas de desarrollo.

Este informe actualiza un documento publicado en 2012 sobre el mismo tema, el cual puede ser consultado a través del vínculo: http://www.wola.org/publications/bolivian_drug_control_efforts.

Portada: Mujer seca hojas de coca en los Yungas en Bolivia. Fotografía: Sara Shahriari.



Advocacy for Human Rights in the Americas

OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS

1666 CONNECTICUT AVE NW, SUITE 400
WASHINGTON, DC 20009
+1 (202) 797-2171

WOLA.ORG



Andean Information Network • Red Andina de Información

RED ANDINA DE INFORMACIÓN

CASILLA 4817
COCHABAMBA, BOLIVIA
+591 (4) 448-6137

AIN-BOLIVIA.ORG