

Informe del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre la Estrategia Internacional para el Control de Narcóticos

Bolivia

La Paz, 1 de marzo de 2003

1. Resumen

El éxito anterior de Bolivia en la erradicación de grandes campos de coca cultivada en el Chapare se pone a prueba por el incremento del 23 por ciento en los cultivos de coca hasta junio de 2002. Pese a la erradicación de alrededor de 12.000 hectáreas de coca este año, su constante resiembra obliga al recientemente instalado gobierno de Sánchez de Lozada a delinear una campaña contra las drogas en el Chapare de largo plazo. Las iniciativas para el desarrollo alternativo en el Chapare continúan brindando alternativas lícitas a la coca.

El área de mayores cultivos de coca, tanto lícitos como ilícitos, en Bolivia es los Yungas. Allí, la topografía y la historia proveen los argumentos contra la repetición mecánica de la política de erradicación forzosa que tuvo tanto éxito en el Chapare. El principal reto que tiene la nueva administración de gobierno es limitar el crecimiento de cultivos ilegales en los Yungas. En 2002, el gobierno de Bolivia comenzó a organizar los mecanismos para el control del mercado legal de la hoja de coca y la prevención de su desvío hacia la producción ilícita de cocaína mediante el refuerzo de sus operaciones de interdicción. Los éxitos en la interdicción, que han disminuido considerablemente el tráfico y tránsito de drogas y precursores químicos en los años recientes, han sido en cierta manera contrarrestados por las adaptaciones de los traficantes bolivianos a una oferta limitada y cambiante de precursores químicos. Asimismo, Bolivia sigue siendo un país de tránsito para la pasta base de cocaína proveniente del Perú. A lo largo de los años, el gobierno de Bolivia también ha implementado diversos proyectos para reducir la demanda interna de drogas ilegales. Bolivia es signataria de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

2. Situación del País

Bolivia continúa siendo un proveedor en mucha menor cuantía de pasta base de cocaína y clorhidrato de cocaína (HCL) a los mercados internacionales que sus vecinos Colombia y Perú. Los cultivos de coca en Bolivia son aproximadamente la mitad de lo que eran en su momento máximo en 1995, habiéndose reducido de 48.600 hectáreas a 24.400 en 2002. La legislación boliviana permite el cultivo de un máximo de 12.000 hectáreas de coca para su uso tradicional.

Los éxitos del gobierno de Bolivia en la reducción de la producción interna de la hoja de coca y la cocaína han sido parcialmente contrarrestados por la creciente importancia de Bolivia como país de tránsito para la pasta base de cocaína peruana cuyo destino principal es Brasil. Las fronteras bolivianas cruzan por los más remotos y menos controlados territorios de sus cinco países vecinos, presentando múltiples rutas naturales para el contrabando.

3. Acciones del País Contra el Narcotráfico en 2002

Iniciativas de Políticas. Los éxitos del “Plan Dignidad” eran evidentes cuando el presidente Bánzer renunció a su cargo por problemas de salud en agosto de 2001. El gobierno de transición del presidente Jorge Quiroga, las críticas perspectivas económicas y la carrera electoral hacia las elecciones presidenciales de 2002 fueron factores que se combinaron para limitar las iniciativas gubernamentales que hubieran consolidado esos éxitos. La erradicación de la corrupción sigue

siendo un desafío para el gobierno de Sánchez de Lozada, desafío que al final determinará, en gran medida, su éxito futuro en el avance de su política antinarcóticos.

A pesar de la transición del gobierno de Quiroga al de Sánchez de Lozada, las estadísticas de erradicación de 2002 (cerca de 12.000 hectáreas) fueron las segundas más altas registradas en Bolivia en toda la lucha contra las drogas. El gobierno de Sánchez de Lozada mantuvo el firme programa de erradicación forzosa en el Chapare de sus predecesores, aunque el presidente estableció un “diálogo” con el líder cocalero Evo Morales que continuó hasta fines de 2002. El llamado de Morales para una “pausa” en la erradicación ha sido rechazado por el gobierno de Sánchez de Lozada; sin embargo, se ha mostrado dispuesto a tratar una serie de otros temas relacionados con la coca en un intento de evitar la violencia y consecuencias económicas de los bloqueos de los cocaleros.

No obstante el fuerte esfuerzo de erradicación, en 2002, el gobierno de Bolivia vio un incremento neto en los cultivos de coca del 23 por ciento, 4.500 hectáreas por encima de los niveles de 2001, debido a la rápida resiembra por parte de los cocaleros. El incremento neto en cultivos en el Chapare fue de 1.200 hectáreas, mientras que los Yungas tuvo un incremento neto de 3.400 hectáreas. (La región de Apolo presentó una reducción de 100 hectáreas.) Debido a la fuerte y violenta oposición cocalera, tanto este como el anterior gobierno no tuvieron la suficiente determinación para implementar la erradicación forzosa en los Yungas. El gobierno de Sánchez de Lozada está en proceso de desarrollar una estrategia completa para los Yungas que se concentrará en la interdicción. El gobierno de Estados Unidos trabaja estrechamente con el gobierno de Bolivia para reconstruir DIGECO, la institución encargada de regular la comercialización legal de la hoja de coca. Este esfuerzo es parte integral de una estrategia de largo plazo para incrementar las actividades de interdicción y lograr un control efectivo del mercado legal de la hoja de coca para prevenir su desvío hacia la producción de la cocaína.

Extradición. Bolivia y Estados Unidos firmaron un tratado bilateral de extradición en 1995. Este tratado entró en vigencia el año posterior y establece la extradición de ciudadanos de ambos países por la mayoría de los delitos graves, incluyendo el narcotráfico. No hubo extradiciones de Bolivia a Estados Unidos durante 2002.

Desarrollo Alternativo en la Lucha contra el Narcotráfico. USAID apoyó la reducción neta de coca mediante la profundización y ampliación de su asistencia para el desarrollo alternativo en la región del Chapare. Hasta septiembre de 2002, USAID ayudó a 21.410 familias con asistencia técnica agrícola, materiales para la siembra, capacitación e infraestructura. El gobierno de Bolivia estima que la superficie cultivada con productos lícitos en el Chapare se incrementó en aproximadamente cinco por ciento en 2002, es decir a 125.000 hectáreas. Sin embargo, los conflictos sociales y bloqueos frecuentes limitaron el porcentaje de las inversiones hechas en actividades productivas y en la infraestructura vial cubiertas por recursos no provenientes del gobierno de Estados Unidos en 2002. Actualmente, existen 92 empresas agrícolas en el Chapare que adquieren productos agrícolas y/o proveen insumos agrícolas de manera regular, 70 por ciento de las cuáles recibieron colaboración directa o indirecta de USAID.

El ingreso anual por familia proveniente de la venta de productos agrícolas lícitos del Chapare se incrementó de \$us.1.706 dólares en 2000 a \$us.2.055 dólares en 2001. USAID estima que en 2002 se produjo un mayor incremento, si bien este fue limitado. El gobierno de Bolivia estima que el número de empleos en la agricultura lícita se incrementó a 51.000 hacia diciembre de 2002. Hasta septiembre de 2002, el valor de los productos lícitos que salían del Chapare se había reducido a \$us.19,5 millones de dólares, respecto a los \$us.28,9 millones de dólares en septiembre de 2001. Esto se debió a la drástica rebaja en la demanda ocasionada por la recesión económica en Bolivia y la severa crisis económica en Argentina. La demanda repuntó considerablemente el cuarto trimestre.

Hasta septiembre de 2002, el programa de desarrollo alternativo de USAID en los Yungas, conocido

como la Iniciativa para el Desarrollo de los Yungas (IDY), culminó 56 proyectos de infraestructura rural y de localidades pequeñas, comenzó la implementación de 35 proyectos adicionales y tenía 40 proyectos en distintas etapas de diseño. Estos proyectos proveen, entre otras cosas, sistemas de agua potable, escuelas, mini-plantas de procesamiento de café post-cosecha y otros tipos de infraestructura social y productiva.

Adicionalmente, la IDY ha otorgado 33 becas universitarias para que estudiantes de la región se especialicen en la atención en salud y en ciencias agrícolas y veterinarias. Asimismo, ha capacitado a 35.100 pobladores de los Yungas de 454 comunidades en la prevención de enfermedades y ha apoyado programas que brindaron tratamiento médico exitoso de la tuberculosis y la leishmaniasis en más de 1.000 pacientes. La IDY construyó diecisiete postas sanitarias comunitarias que benefician a 6.967 pobladores (y 34 postas se encuentran en construcción), realizó el mantenimiento y mejoramiento de 37 kilómetros de caminos rurales (con la construcción de tres puentes principales) y brindó asistencia técnica en técnicas de cosecha y post-cosecha en veinte comunidades.

Las actividades exitosas de la IDY con los productores de café comienzan a demostrar que hay alternativas de alto rendimiento a la producción de la hoja de coca. El trabajo conjunto con siete de las ocho municipalidades de los Yungas ha generado la firma de acuerdos de control y reducción de la hoja de coca con seis federaciones y más de 100 comunidades, lo que llevó a la certificación de más de 60.000 hectáreas como libres de coca. Sin embargo, sólo 54 hectáreas de coca fueron eliminadas voluntariamente desde la creación de la IDY en 1999.

Esfuerzos para la Ejecución de la Ley. El gobierno de Bolivia y el gobierno de Estados Unidos continúan su trabajo conjunto con el fin de ampliar el tamaño de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) y sus unidades operativas especializadas. Esta ampliación incluyó el incremento del personal en más del 15 por ciento, la mejora de la infraestructura física existente y la construcción básica de por lo menos 14 nuevas bases en todo el país. También incluyó la construcción de una red nacional de comunicaciones, el establecimiento de varios bancos computarizados de datos y sistemas de información compartida y la mejora de los equipos operativos y de oficina.

En 2002, el gobierno de Bolivia confiscó 101 toneladas métricas (TM) de hojas de coca, 362 kilogramos de clorhidrato de cocaína, 4,7 TM de pasta base de cocaína y 8,8 TM de marihuana. En 2002, la Unidad de Químicos de la FELCN confiscó 240.403 litros de precursores químicos líquidos (acetona, diesel, éter, etc.) y 150 TM de precursores químicos secos (ácido sulfúrico, bicarbonato de soda, etc.). También destruyó 1.420 laboratorios de elaboración de cocaína y realizó 3.229 arrestos. Los esfuerzos del gobierno de Bolivia se concentraron en frenar el tráfico de drogas y químicos ilícitos, así como en la detección y destrucción de las organizaciones que importan químicos a Bolivia desde Chile y Argentina, y las organizaciones que transportan drogas de Bolivia al Brasil y Argentina.

El nuevo Código de Procedimiento Penal (CPP) se implementó con el fin de fortalecer la capacidad del Estado de proteger los derechos de sus ciudadanos y al mismo tiempo tener procesos y llegar a dictámenes de manera más rápida. Los nuevos procedimientos introducidos en 2002 para implementar el CPP complicaron la tarea de las fuerzas del orden y los personeros de la justicia de concluir investigaciones y juicios de modo exitoso y en plazos perentorios. El público todavía no comprende plenamente el proceso. El gobierno de Estados Unidos y el gobierno de Bolivia siguieron su trabajo conjunto para capacitar a fiscales, investigadores y jueces. En 2002, el gobierno estadounidense también apoyó los esfuerzos del gobierno de Bolivia de fortalecer las instituciones bolivianas de encauzamiento de casos por medio de la contratación de nuevos fiscales y asistentes para-legales para poder manejar la carga de casos dentro de los plazos establecidos por el CPP. Sin embargo, siguen existiendo problemas con la implementación del CPP. Todavía se precisan cambios que eviten el procesamiento de informantes. Las previsiones y restricciones sobre fianzas no son siempre aplicadas correctamente y el CPP limita el uso de las detenciones preventivas.

Adicionalmente, a pesar de la considerable capacitación recibida, los fiscales y jueces (no acostumbrados a la autoridad discrecional que tienen bajo el CPP) frecuentemente no aplican la detención preventiva cuando el caso lo amerita.

Corrupción. Las organizaciones bolivianas del narcotráfico, pequeñas a medianas en su capacidad, parecen no ejercer una influencia corruptora en los altos niveles del gobierno de Bolivia. El gobierno actual no condona, alienta o facilita ningún aspecto del narcotráfico. En 2002, no hubo el proceso de casos de narcotráfico que involucrasen a funcionarios de alto rango del gobierno. Sin embargo, el gobierno de Bolivia viene investigando activamente algunas denuncias y está preparado para tomar las acciones apropiadas en instancias en las que las investigaciones indican que oficiales activos o ex-oficiales de la Policía Nacional u otros oficiales se vieron envueltos o implicados en casos de corrupción relacionados con el narcotráfico.

Acuerdos y Tratados. Bolivia es signataria de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por su Protocolo de 1972 y la Convención de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971. Bolivia y Estados Unidos firmaron un tratado de extradición en 1995. Este tratado está en vigencia desde 1996. Bolivia firmó pero aún no ratificó la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, su Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, habiendo sido ambos aprobados por el Senado y hallándose en la Cámara Baja para su aprobación final. En noviembre de 2001, Bolivia ratificó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas.

Cultivos y Producción. A mediados de 2002, el cultivo total de coca en Bolivia fue estimado en 24.400 hectáreas, de las cuáles 18.700 hectáreas estaban en la región de los Yungas (6.700 hectáreas por encima de las permitidas por las leyes bolivianas), 5.400 hectáreas estaban en la región del Chapare (en su totalidad ilícitas y destinadas a la producción de cocaína), y 300 hectáreas en la región de Apolo (lícitas en su totalidad). La producción potencial total de cocaína en Bolivia se redujo de 240 toneladas métricas en 1995 a 60 toneladas métricas en 2002.

Flujo y Tránsito de Narcóticos. La mayoría de la cocaína proveniente de Bolivia va a Argentina y Brasil. Las rutas de tráfico indican que la pasta base de cocaína peruana ingresa a Bolivia por la región del lago Titicaca, atraviesa los departamentos de La Paz, Beni y/o Pando y luego se interna generalmente en Brasil. Esta pasta base, especialmente la de menor calidad, es en su gran mayoría consumida en Brasil. Hay indicios de que parte de la pasta base peruana que transita Bolivia tiene como destino final Europa, México y/o Estados Unidos. Parte de la pasta base de cocaína peruana que transita Bolivia está destinada a Argentina, Chile o Paraguay.

Programas Locales (Reducción de la Demanda). Durante 2002, el gobierno de Estados Unidos asistió al gobierno de Bolivia en su iniciativa de mejorar sus esfuerzos de reducción de la demanda. El Viceministerio de Prevención y Rehabilitación (actualmente la Dirección de Prevención y Rehabilitación Social) ejecutó varios proyectos en conjunción con el gobierno de Estados Unidos, entre los cuáles están la ampliación de la capacitación y certificación profesional de los consejeros para la prevención del consumo de drogas; la inauguración de una liga de fútbol juvenil que promueve la concienciación contra el consumo de drogas y ofrece actividades seguras y sanas para después de las horas de colegio; el inicio de un centro de concienciación e información contra el consumo de las drogas; el establecimiento de una línea gratuita de ayuda las 24 horas; y el establecimiento de una unidad móvil de información sobre el consumo de drogas.

4. Iniciativas y Programas de Política de Estados Unidos

Iniciativas de Políticas. Los principales objetivos de la lucha antidrogas de Estados Unidos en Bolivia son sacar definitivamente a Bolivia de la producción masiva de la hoja de coca para la producción de cocaína; promover el desarrollo económico y establecer cultivos y mercados

alternativos legales para que los agricultores cuenten con una opción viable al cultivo de la coca; desmantelar la producción de cocaína en Bolivia; reprimir y destruir las drogas ilícitas y los precursores químicos que se internan y transitan el país; y reducir y combatir el mercado del consumo interno de cocaína y otras drogas ilícitas. El gobierno de Estados Unidos trabaja a través de varios programas en la promoción de la reforma institucional y el fortalecimiento de los componentes dentro del gobierno de Bolivia dedicados a la lucha contra el narcotráfico.

Cooperación Bilateral. El gobierno de Bolivia y la Embajada de Estados Unidos se reúnen en diferentes niveles para coordinar políticas, implementar programas y operaciones y tratar problemas y resolverlos.

La Oficina para Asuntos Internacionales Antinarcóticos y Ejecución de la Ley (INL), mediante la División Antinarcóticos (NAS) de la Embajada apoya y asiste de manera directa a todas las fuerzas de interdicción y erradicación (Policía, Fuerzas Armadas y oficinas civiles), incluyendo el proyecto de los Fiscales de Sustancias Controladas. Esta ayuda está establecida y definida en las Cartas de Entendimiento (CDE) firmadas con los Ministerios de Gobierno, Agricultura y Ministerio Público. La Guardia Costera de Estados Unidos interrumpió sus actividades de capacitación a largo plazo, las cuáles se habían estado impartiendo continuamente en Bolivia con equipos rotatorios por más de diez años, debido a la significativa mejora de Bolivia en su capacidad fluvial de lucha antidrogas. Las metas establecidas en las CDE reflejan los intereses de los Estados Unidos delineados en el Plan de Cooperación de la Misión, y generalmente se cumplieron o las sobrepasaron en 2002.

El camino a Seguir. Bolivia tuvo elecciones generales en junio de 2002. Gonzalo Sánchez de Lozada fue electo presidente, a la cabeza de una coalición de partidos. El líder cocalero Evo Morales obtuvo el segundo lugar en votos, y encabeza, a su vez, un grupo de elementos políticos dispares que se enfrentan al sistema. No obstante la coalición gubernamental haber evolucionado a una entidad con los votos suficientes para aprobar leyes en el Congreso, el surgimiento de la agrupación asistémica demostró el creciente sentimiento de privación de sus derechos por parte de muchos votantes.

El desafío para el gobierno de Bolivia será la erradicación enérgica en el futuro, para, de ese modo, demostrar su determinación para desalentar los continuos esfuerzos de cultivar y comercializar coca en el Chapare. Una gran parte del éxito a futuro del gobierno de Bolivia en lo concerniente al control de la producción ilegal en los Yungas dependerá de la reformulación de sus sistemas actuales de control de la comercialización de la hoja de coca legal, limitándola sólo a su uso tradicional.