Reflexión sobre el dispositivo de monitoreo de cultivos de coca de UNODC en Bolivia

Elaborado por Diego Giacoman para Transnational Institute

La Paz, junio de 2021

Contenido

Contenido....1

a. Origen y rasgos generales del monitoreo de cultivos de coca. 2003 – 2019....2

b. Consideraciones sobre la rigurosidad técnica de los informes....5

c. Actual coordinación y articulación con entidades de gobierno....9

d. Percepciones sobre los informes de monitoreo....11

e. Relevancia y potenciales de los informes en la política sectorial....12

f. Alternativas para la reorientación de los informes....14

a. Origen y rasgos generales del monitoreo de cultivos de coca. 2003 – 2019.

El monitoreo de cultivos de coca que realiza la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), en coordinación con el Gobierno Boliviano, se inició en octubre del año 2001 enfocado geográficamente sólo en el Departamento de La Paz con la implementación del proyecto denominado "Sistema de Manejo del Uso de Suelos y Monitoreo en los Yungas de La Paz"; en aquella primera etapa se incluyeron diversos aspectos productivos además de las hectáreas de cultivos de coca. Dos años después se incrementó la cobertura geográfica del monitoreo al incluir el Departamento de Cochabamba; logrando estimaciones de carácter nacional.[1] Hasta ese momento, el Gobierno de Estados Unidos había sido la única fuente de datos de cultivo de coca en Bolivia y se hacía urgente, para el sistema de fiscalización, contar con una fuente de información en la que el Estado Boliviano tenga una participación activa.

Desde la entrega del primer informe, cada año se han presentado, de manera ininterrumpida estos reportes de monitoreo de cultivos de coca que elabora UNODC con la coordinación y aval del gobierno boliviano; identificándose algunas variaciones en la estructura de financiamiento y en los enfoques de las diferentes versiones.[2] En el gráfico siguiente, se pueden reconocer algunas de estas variaciones a lo largo de la historia de los reportes de monitoreo.

Hitos en la orientación y financiamiento de los Informes de Monitoreo de Cultivos de Coca en Bolivia

Fuente: Informes de Monitoreo de Cultivos de Coca de UNODC del 2004 al 2020.

Entre el año 2001 y 2003, se utilizaron las imágenes satelitales proporcionadas por la Embajada de Estados Unidos para elaborar un mapa de uso del suelo de los Yungas de La

[1] Véase https://www.unodc.org/pdf/bolivia/Bolivia_coca_survey_2003_es.pdf
[2] Véase https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

Paz con el propósito de analizar actividades y potenciales de desarrollo existentes en esta región, siendo utilizado por el Viceministerio de Desarrollo Alternativo como la principal fuente de información en la planificación de las políticas sectoriales.[3] De manera similar, en la línea de articular el monitoreo de cultivos de coca con el análisis integral para el desarrollo, se reconoce que en su primera versión el informe incluye un mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas; sugiriendo la pertinencia de un análisis de la expansión de estos cultivos desde una mirada socio económica integral de la región.

La primera versión de un reporte de cobertura nacional sobre cultivos de coca fue presentada por UNODC el año 2004[4]; exponiendo la superficie de cultivos estimada para el año 2003 en los departamentos de Cochabamba y La Paz. Se implementó como Programa de UNODC con el financiamiento de Reino Unido, España, Francia e Italia. En aquel primer informe también se reconoce y agradece una participación importante de la División de Narcóticos de la Embajada de los Estados Unidos (NAS) en Bolivia en cuanto que suministró las imágenes satelitales y brindó ayuda logística.[5]

También se considera relevante observar que, en el informe del año 2007, presentado en la gestión 2008, se incluye la definición de racionalización; concepto que utiliza el gobierno boliviano para explicar un cambio en la política de erradicación forzosa que gira hacia una reducción concertada de cultivos de hoja coca según acuerdos y programación conjunta entre las instituciones del gobierno y las organizaciones de cultivadores; no obstante, no se utiliza como una variable de reporte en ninguno de los informes. Cabe resaltar que en las primeras versiones de los informes de monitoreo de cultivos en Bolivia no se hace referencia al Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas (VDS SC) que, desde el año 2006 tiene una participación importante en el proceso de elaboración y validación del informe.

Según la siguiente relación, se observa que el VDA y el VDS SC pertenecen a dos ministerios y sectores distintos, aunque han terminado encontrándose en términos de competencias en torno al control y reducción de cultivos de coca desde una perspectiva de intersectorialidad.

[3] "El mapa de uso del suelo está basado en la metodología desarrollada por la Unión Europea en el proyecto CORINE (Coordinación de Información para el Medioambiente). La metodología para estimar cultivos de coca se fundamentó en la interpretación de imágenes satelitales apoyada por un trabajo de verificación de campo y herramientas SIG. Se trata de imágenes multiespectrales que permiten una interpretación visual de las imágenes." Reporte de Monitoreo de Cultivos de Coca. UNODC. 2003.
[4] Ibídem.
[5] Ikonos multiespectrales y pancromáticas para el monitoreo.

A pesar que la nueva política de diálogo y participación social, iniciada al año 2006, no fue aplicada en áreas de producción no autorizadas[6] ni dentro de los parques nacionales donde se ha continuado con la erradicación forzosa manual, el inicio de operación concertadas significó un éxito en cuanto que, en los años siguientes, la racionalización/erradicación de cultivo de hoja de coca no reportó enfrentamientos ni hechos de violencia. Hasta entonces con la erradicación forzosa, entre 1988 y el 2004, se reportaron 122 muertos. Después, con la implementación de procesos participativos que se expondrán más adelante se logró reducir los enfrentamientos. Es importante resaltar que desde la aplicación de prácticas de concertación los muertos por conflictos en los que se han involucrado organizaciones cocaleras son 2 el año 2006 (Vandiola), 2 el 2010 (Apolo), 4 el 2013 (Caranavi) y 3 el 2018 (La Asunta). Otro dato y tendencia que no se reporta en los informes de monitoreo.

Por otra parte, se observa, desde una perspectiva de las convenciones e instrumentos del sistema global de fiscalización a la hoja de coca, que en ninguno de los informes de monitoreo se hace referencia a la enmienda que logra el Estado Boliviano el año 2013 respecto del acullico de hoja de coca frente a lo establecido en la Convención de 1961. Es, después de todo, un aspecto importante referido a la hoja de coca que podría conllevar implicaciones positivas para el desarrollo de la política pública sectorial y los esfuerzos de regulación.

Otra variación identificada es la aparición de datos sobre registro de productores autorizados de cultivar con licencia el año 2007, lo que se incluye en el marco de procesos de fortalecimiento de la racionalización y prácticas comunitarias de autocontrol de superficie de cultivos. Antes este dato era inexistente al no realizarse un registro oficial de productores de hoja de coca, siendo producido por primera vez por el Programa de Apoyo al Control Social de Cultivos de Hoja de Coca[7] financiado por la Unión Europea.

De manera general, se puede afirmar que se trata de 17 informes cuyo contenido, con algunas modificaciones, se ha estructurado en torno a cuatro variables:

[6] En Bolivia se tienen varios estatus legales para los cultivos de hoja de coca; existen las áreas autorizadas y ancestrales en las que no se limita el cultivo de hoja de coca, área de registro catastro donde se limita la extensión de cultivo por productos a un Cato (1600 mts2 en Trópico de Cochabamba y 2400 mts2 en el Departamento de La Paz. Otras áreas son no autorizadas y suponen la condición de cultivos ilegales.

[7] Véase http://www.controlsocial.bo/respaldos_2/boletin/files/boletin%20control%20social.pdf

- Superficie sembrada. Estimada el 2019 en 25.000 ha. Se trata del dato más difundido y esperado de los informes. Supone una de valoración de efectividad de las políticas de control de cultivos de coca y es relevado como elemento central del informe a partir de la fotointerpretación de imágenes satelitales.
- Producción potencial. Estimada para hoja de coca secada al sol entre 37.000 y 46.100 tm, según estudios de rendimiento realizados el año 1993 por la DEA (Drug Enforcement Administration), 2005 por la UNODC y 2010 por el CONALTID (Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Valor estimado de comercialización y secuestro. Los datos del último informe permiten estimar un valor anual aproximado de hoja de coca en Bolivia entre los 375 y 461 millones de US$. Se menciona también la cantidad de hoja de coca en mercados legales: estimado en 24.178 tm. De manera complementaria se reporta que el secuestro de hoja de coca alcanzó 331 tm.
- El flujo de hoja de coca hacia Argentina y el comercio que existe en el norte de aquel país es mencionado en varios informes entre el 2004 y 2014, aunque no se reporta información específica ni emiten análisis orientados a una formalización y regulación de ese mercado.
- Racionalización / erradicación. Estimada para el 2019 en 9.205 ha. Se considera importante mencionar que no se define la metodología de racionalización, únicamente se realiza una referencia según la que el Gobierno de Bolivia reportó 5.070 ha. de cultivo de coca voluntariamente erradicadas durante el año 2006.[8]

b. Consideraciones sobre la rigurosidad técnica de los informes.

A continuación, se exponen algunos elementos referidos a la metodología de los informes que se han extraído de los mismos y que son validados por el Gobierno Boliviano en cada una de las versiones.

La metodología de generación de información para los informes de monitoreo de cultivos de coca se basa en la interpretación visual de imágenes satelitales y procesos de validación tanto aérea como terrestre; prácticas que se han mantenido en diferentes proporciones según los recursos disponibles y su asignación. De manera general, en las diferentes versiones se expone el modo en que se ha logrado una solvencia técnica que cumple estándares de calidad técnica.

La cuantificación de la superficie de cultivos de coca se basa principalmente en la utilización de imágenes de satélite de resolución espacial que ha oscilado, a lo largo de la historia de los informes, entre 10 y 0,50 metros. La fotogrametría se realiza en diferentes momentos de cada año procurando las fechas de menor nubosidad según se observa en cada versión.

[8] Informe de Monitoreo 2006.

El análisis para cuantificar los cultivos de coca se realiza a partir de las imágenes obtenidas mediante el trabajo de especialistas en fotointerpretación que aplican técnicas de basadas en software especializado.

A continuación, se exponen algunos elementos para observar de manera sintética el cambio que se ha podido generar en las diferentes versiones de los informes; en sus elementos más orientadores y su forma de desarrollo.

Elementos de comparación técnica entre informes de monitoreo 2003 y 2019

Aspectos técnicos	2003	2019
Objetivo	El objetivo del Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (ICMP) de la UNODC es establecer metodologías para la recolección y análisis de datos sobre cultivos ilícitos, y para mejorar la capacidad de los gobiernos para monitorearlos, en el contexto de la estrategia de eliminación adoptada por los Estados Miembros en la Asamblea General, Sesión Especial sobre Drogas de junio de 1998. El ICMP se inició en siete países: Colombia, Perú, Bolivia, Afganistán, Myanmar, Laos y Marruecos.	El objetivo del informe de monitoreo es "proporcionar al Estado Plurinacional de Bolivia información confiable y actualizada sobre la cantidad y ubicación geográfica de los cultivos de coca en las regiones productoras del país y la relativa producción potencial de hoja de coca, para el fortalecimiento de políticas y estrategias para el control de este cultivo."[9]
Imágenes satelitales utilizadas.	Imágenes IKONOS multiespectrales y ancromáticas. Resolución espacial de 4 metros y 4 bandas espectrales. Imágenes pancromáticas con resolución de 1 metro.	Imágenes de satélite Pléiades de 50 cm de resolución espacial.
Validación.	Verificación aérea en el área de los Yungas, el análisis de 1720 puntos recolectados en el terreno reveló que la precisión de la clasificación de la imagen es de 86%.	Verificación mediante visitas de campo ex post e interpretación de imágenes de satélite utilizando los polígonos de R/E remitidos por el Gobierno. También se ha realizado validación mediante acompañamiento a operativos de erradicación/racionalización.

Fuente: Informes de Monitoreo de Cultivos de Coca de UNODC del 2004 al 2020.

En general, respecto al objetivo en las diferentes versiones, las técnicas de relevamiento de información y de validación no se han tenido modificaciones sustanciales. Se ha preservado la prioridad de respaldar con información cuantitativa el cumplimiento de las políticas de reducción de cultivos y las modificaciones en la metodología de trabajo se ha dado por aspectos más coyunturales; aún a pesar de que durante la primera gestión del Presidente Morales se sugirio una mirada más integral en la forma en que se llevaría adelante las políticas de control de cultivos de coca. Fue expresado así por el Director Ejecutivo de

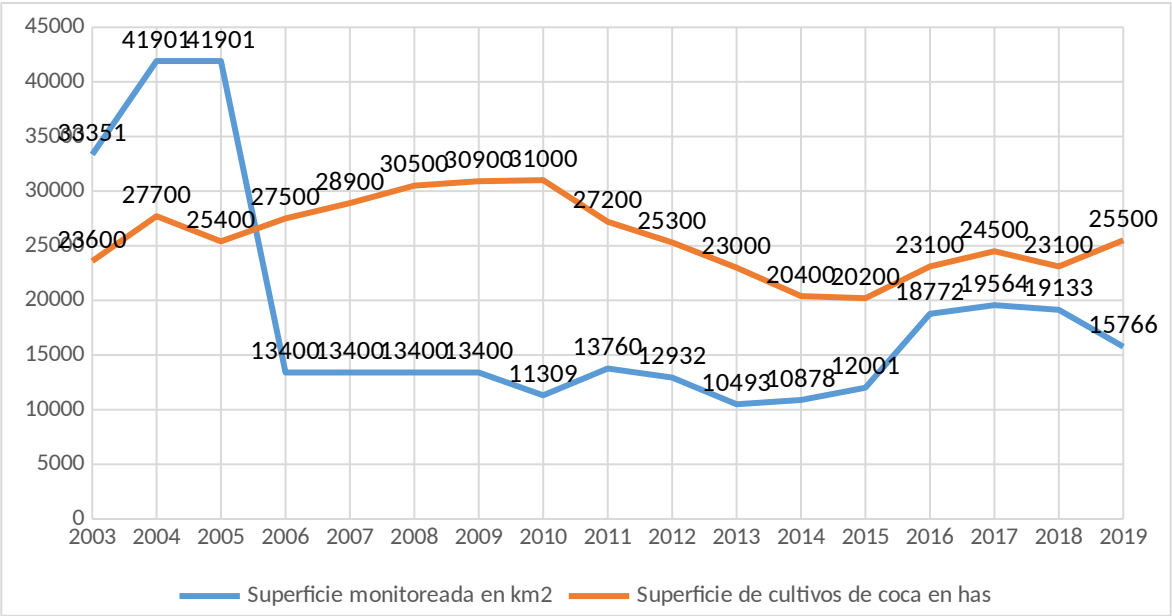
[9] Informe de monitoreo de cultivos de coca. UNODC 2019

UNODC, Antonio María Costa, “Bolivia es uno de los países más pobres del mundo. En mi encuentro con el presidente Morales, hace algunas semanas, quedé impresionado por el énfasis que puso en su compromiso para reducir la pobreza y la necesidad del desarrollo alternativo. La reducción sostenida de la oferta boliviana de coca debe ir de la mano con la reducción de la pobreza y la mejora de la infraestructura, salud y educación. Los campesinos necesitan alternativas viables y de largo plazo al cultivo de coca. La substitución de cultivos, sin una estrategia efectiva de desarrollo alternativo, no funcionará. Es por lo tanto responsabilidad de la comunidad internacional – particularmente de los países consumidores de cocaína – asistir en forma más generosa a Bolivia, ayudando a que sus campesinos logren opciones de vida sostenibles, y también proporcionarles mayor acceso a mercados, haciendo a los productos agrícolas y forestales más atractivos para ellos”. Estos aspectos y su análisis no se incluyeron en el monitoreo de cultivos de coca ni abrieron tampoco nuevas posibilidades metodológicas o conceptuales para los informes

Respecto a las validaciones que se realizan en campo, en el último informe presentado, se observa que las misiones de campo Ex-Post pudieron realizarse solo en el Municipio de La Asunta en los Yungas de La Paz debido a factores de inestabilidad política y social que se presentaron en Bolivia, no se realizó validación en áreas tradicionales ni en Trópico de Cochabamba. Para compensar la reducción de las acciones de validación terrestre el proyecto se fortaleció la aplicación de técnicas de validación basadas en la interpretación de imágenes satelitales.

Otro aspecto importante a considerar en un análisis de la rigurosidad de los informes es la superficie que se monitorea para identificar los cultivos de coca; una variable cuyo valor ha cambiado en las diferentes versiones. A continuación, se hace una comparación entre el comportamiento histórico de las superficies monitoreadas y la variable de superficies de coca. La relación entre las dos variables, expresadas en unidades distintas, sólo busca en el gráfico siguiente mostrar paralelismos entre el área monitoreada y la superficie de cultivos.

Superficie monitoreada en km2 y superficie de cultivos en has.

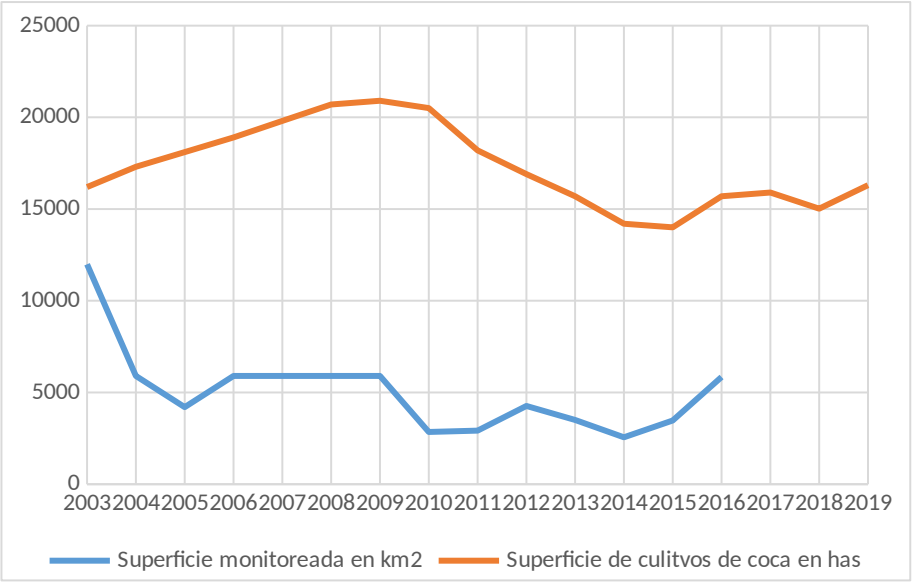


Fuente: Informes de Monitoreo de Cultivos de Coca de UNODC del 2004 al 2020.

Se puede observar en el gráfico que las pendientes de ambas curvas coinciden entre las gestiones 2011 y 2018; en este sentido se podría inferir una relación condicional entre ambas variables, aunque en otros intervalos de tiempo esta coincidencia no existe con lo que pierde fuerza la posibilidad de establecer como hipótesis que la superficie de cultivos depende, al menos, entre otros, de la superficie total de las áreas monitoreadas.

Este mismo análisis se puede proyectar en la perspectiva de las dos regiones con mayor superficie monitoreada y de cultivos de coca: Yungas de La Paz y Trópico de Cochabamba; procurando un análisis comparado del comportamiento de las dos variables.

Superficie monitoreada en km2 y superficie de cultivos en has en Yungas de La Paz

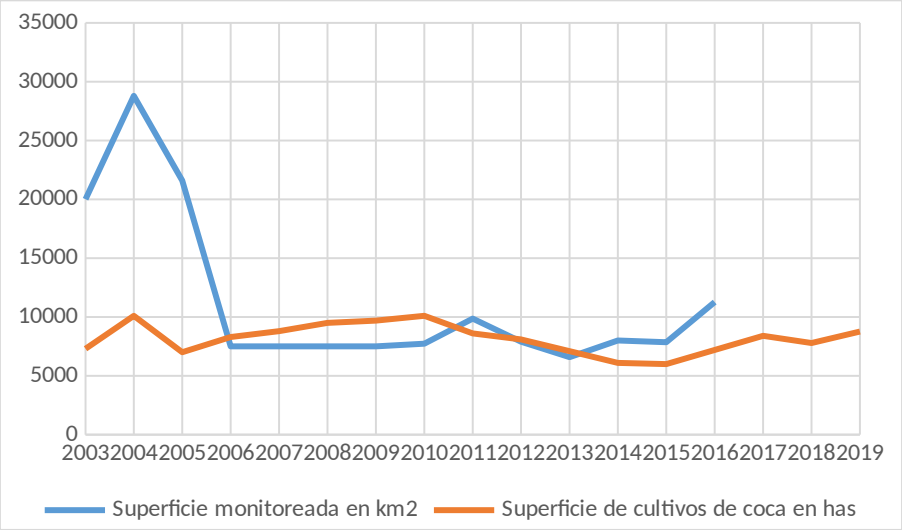


Fuente: Informes de Monitoreo de Cultivos de Coca de UNODC del 2004 al 2020.

En cuanto a la región de Yungas de La Paz, se observa en el gráfico que son poco representativos los intervalos en que coinciden las pendientes de las curvas de superficies monitoreadas y superficie de cultivos; reconociéndose las mayores coincidencias entre los años 2012 y 2016.

El mismo análisis para la región del Trópico de Cochabamba permite observar que hay una coincidencia significativa el año 2004 en la pendiente de las curvas de áreas monitoreadas y superficies de cultivos; al año siguiente la relación se hace inversa al registrarse un incremento de la superficie de cultivos a pesar de decrecer la superficie monitoreada. Luego, entre los años 2006 y 2016 los comportamientos son similares; exceptuando los años 2010 y 2014, en los que tienen pendientes contrarias. En general, se podría concluir que existe una tendencia a la relación directa entre las dos variables; aunque no única para explicar la relación que existe entre estas.

Superficie monitoreada en km2 y superficie de cultivos en has en Trópico de Cochabamba



Fuente: Informes de Monitoreo de Cultivos de Coca de UNODC del 2004 al 2020.

La argumentación técnica expresada en los informes de monitoreo para respaldar o justificar técnicamente la reducción de algunas áreas de monitoreo se sustenta en la inexistencia de una densidad significativa de cultivos en las áreas que se han dejado de monitorear.

c. Actual coordinación y articulación con entidades de gobierno

El trabajo de coordinación técnica entre el Gobierno de Bolivia y el Programa de UNODC que elabora actualmente el informe, denominado BOL/Z68 se realiza, a través del Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas (VDS SC) y su Dirección General de Defensa

Social (DIGEDES) y del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (VCDI) a través de su Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Hoja de Coca (DIGPROCOCA) para el reporte de erradicación/racionalización. El reporte de los datos sobre comercialización y valores de mercado se coordina con DIGEDES y, además, con la Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (DIGCOIN) del VCDI. Según observaciones previas se ha podido identificar que el esquema institucional supone dificultades para la fluidez de los intercambios de información técnica; uno de los aspectos que demora el uso de la información de monitoreo para un análisis social y productivo integral de los territorios.

A pesar del importante nivel de participación de las entidades dependientes del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra (MDRyT) y del VCDI, las últimas presentaciones del informe de monitoreo de cultivos son acompañadas por los ministros de gobierno y autoridades relacionadas a la implementación de las políticas de interdicción y Lucha contra el Narcotráfico; sin participación importante de entidades relacionadas al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) o al VCDI.

Respecto a la gestión interna del programa, se ha observado que no cuenta con una coordinación estratégica, estructurándose un equipo técnico que sólo realiza la foto interpretación y las actividades logísticas; un elemento de gestión que coincide con la naturaleza de los reportes de monitoreo y la falta de elementos analíticos para promover una política pública acorde a los lineamientos de las estrategias gubernamentales referidos a la hoja de coca y su regulación; en lo que podría jugar un rol importante el Observatorio Boliviano de Drogas y los sistemas de información del Viceministerio de Coca.

Por los aspectos expuestos, se puede inferir que el informe se presenta como un elemento de la Lucha contra el Narcotráfico / Guerra contra las Drogas, manteniendo la prioridad en torno al cumplimiento de los acuerdos internacionales de reducir los cultivos de coca y no todavía como un elemento del desarrollo integral sostenible de las áreas productoras; esta inclinación en la orientación del Informe se confirma al observar que la información que se presenta no es utilizada para orientar las inversiones y esfuerzos que se realizan para promoción del desarrollo social, productivo y para la consolidación y formalización de una economía legal de la coca según el mandato de la Ley N° 906. Cuáles son los motivos para que se haya dado esta definición en la aplicación de los informes es una pregunta difícil de responder. Al respecto, funcionarios sectoriales han expresado que “los informes de monitoreo de cultivos podrían ser utilizados de una mejor manera si se los aplicase desde una mirada de desarrollo integral y no sólo de reducción de cultivos”.

Se ha observado que al aportar únicamente a los indicadores de “Lucha contra el Narcotráfico” la información que se puede rescatar con el actual sistema de monitoreo para la planificación de un desarrollo integral no es útil para orientar esfuerzos de desarrollo. En este sentido, se ha observado que la información generada por el sistema de monitoreo no es compartida con FONADIN y no aporta a la planificación del Desarrollo Integral Sostenible de las áreas productoras de coca. Esto una mirada más de Lucha contra el Narcotráfico e

interdicción que un enfoque integral que permita conocer la realidad de las regiones y las mejores formas de orientar acciones para el Desarrollo Humano en estos territorios.

Se puede inferir, también, que la falta de intercambio de información y la inexistencia de una mirada de desarrollo en el informe dificulta la construcción de un modelo regulatorio para los mercados legales de coca que podría tener como base el Control Social o autocontrol comunitario; un sistema de regulación de mercado que podría incluir protocolos, estándares de calidad, promoción de mercados y otras acciones orientadas a fortalecer los canales legales de comercio de hoja de coca; promoviendo desarrollo económico y reduciendo los flujos de hoja de coca hacía los mercados ilegales.

d. Percepciones sobre los informes de monitoreo

Cómo punto de partida para analizar las percepciones que tienen los actores sociales, políticos e institucionales sobre los informes de monitoreo de cultivos de coca se recuperan las expresiones vertidas en medios de comunicación en torno a las presentaciones oficiales realizadas de manera conjunta por el Gobierno Boliviano y la UNODC.

Los informes de monitoreo enfocan en cada presentación la atención de los medios de comunicación y la opinión pública sobre las cifras de superficies de cultivos, sus variaciones y las erradicadas/racionalizadas anualmente. Una vez presentados los informes las percepciones se generan según si los datos reflejan tendencias positivas o negativas; reflejando éxitos o fracasos relativos respecto del cumplimiento de los indicadores de resultados en términos de hectáreas de cultivos erradicados.

Las discusiones en torno a la pertinencia, veracidad y rigurosidad científica del informe se lanzan en la palestra política y no se acompañan con una reflexión técnica o académica; fundamentándose las posiciones en la descalificación de los interlocutores. En este sentido, políticos opositores al Movimiento al Socialismo descalifican los esfuerzos gubernamentales bajo el apelativo de narco gobierno[10], mientras, paradójicamente, los esfuerzos gubernamentales se orientan a cumplir con los compromisos internacionales en materia de reducción de cultivos.

Un ejemplo reciente de percepción y valoración del contenido de los informes de monitoreo fue expresado el año 2019 por el entonces presidente E. Morales que en su intervención en la presentación del informe destacó que la metodología "*tiene un alto valor científico, y es integral porque toma en cuenta la racionalización/erradicación y mantiene la correspondencia con los sectores de producción y los circuitos de comercialización*."[11] La valoración positiva del informe del 2019 coincide con una tendencia de reducción neta de cultivos de coca en Bolivia y una valoración positiva de las políticas sectoriales; el informe se

[10] The term was first used to describe Bolivia following the 1980 coup of Luis García Meza which was seen to be primarily financed with the help of narcotics traffickers. Veáse https://en.wikipedia.org/wiki/Narco-state
[11] Véase en https://cancilleria.gob.bo/webmre/noticia/3580

constituye entonces en un elemento de validación de la eficacia de las políticas de control de cultivos frente a la opinión pública en general.

En contraste con la posición de Morales, el Diputado Leonardo Loza en la presentación del informe sobre los cultivos de 2019, publicado en 2020 desde la oposición, emitió el siguiente enunciado "*A Naciones Unidas yo rogaría que no sólo se base en algunos informes, yo diría 'teóricos', no muy reales, definitivamente hay que evaluar cada año, cada gestión y en base a eso hay que redoblar esfuerzos*."[12] Un planteamiento que no coincide con lo estipulado por el Expresidente Morales, lanzado un año antes sin que se haya generado ningún cambio significativo en la metodología que se aplica para la generación de los reportes de monitoreo.

La simplificación de los informes de monitoreo en torno a una variable puede dar pie al desarrollo de propuestas de política desde miradas parciales como la del diputado José C. Gutiérrez "*Tengo en mis manos el informe de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de julio del 2020 sobre la coca. Son 256.500 toneladas que se producen y que generan un movimiento cercano a los 600 millones de dólares al año*"[13]. Una opinión que se lanza para complementar la propuesta de Ley a las Fortunas, argumentándose que el cultivo de coca mueve sumas millonarias. La falta de información sobre el número de productores y la realidad social de los productores de coca llevan al legislador a equivocarse sobre los ingresos promedio de las familias cocaleras como si se tratase de sector que genera ganancias millonarias per cápita.

En general, las percepciones en torno a los informes de monitoreo no se profundizan en tanto que no se ha desarrollado un debate estratégico y técnico en una perspectiva amplia de regulación de mercados para la hoja de coca legal y de fortalecimiento de mecanismos participativos para la estabilización de áreas de cultivo. En este sentido, se ha hecho reiterativo que autoridades de gobierno y opositores celebren o deploren las tendencias de cada año sin tener mayor explicación de las causas.

e. Relevancia y potenciales de los informes en la política sectorial.

Los informes de monitoreo tienen un valor relevante como respaldo y validación de las políticas sectoriales frente a la comunidad internacional y la opinión pública puesto que supone el respaldo de una entidad internacional especializada para lograr un proceso de generación de información que, de otro modo, tendría menor legitimidad frente las comunidades nacional e internacional.

---

[12] Véase en https://www.paginasiete.bo/seguridad/2020/12/19/coca-ilegal-loza-cree-que-nnuu-se-basa-en-informes-teoricos-278562.html

[13] https://unitel.bo/politica/diputado-elabora-proyecto-de-ley-para-recaudar-impuestos-por-la-produccion-coca_139745

En el esfuerzo que realiza, es importante observar que UNODC omite la presentación de los datos diferenciados de erradicación y racionalización, un aspecto que dificulta la consolidación e institucionalización del apoyo y monitoreo que el Estado Plurinacional de Bolivia necesita para respaldar los compromisos de las organizaciones cocaleras en términos de estabilización de cultivos y Control Social a la producción de hoja de coca. Se trata de información que se podría incluir en cuanto que los reportes de imágenes satelitales permitirían, también, el monitoreo de las áreas en que se cumple el Control Social de los productores. En este sentido, los aportes al análisis de la política sectorial mediante la generación de datos se restringen a una mirada de reducción de cultivos y no son funcionales para el desarrollo de una política de estabilización y regulación basada en procesos participativos.

Otro elemento sobre el que se podría reflexionar es la viabilidad y potencial de análisis cruzados con los resultados del Estudio de Demanda Integral de la Hoja de Coca financiado por la Unión Europea, lo que no se tiene en los informes de monitoreo.

Las presentaciones anuales de los informes en cuanto que respaldan los esfuerzos gubernamentales para el cumplimiento de compromisos internacionales se acompañan con el requerimiento y demanda de equipos y recursos para realizar la erradicación o racionalización de cultivos de coca. Un ejemplo son las declaraciones del ex viceministro de Defensa Social, Felipe Cáceres, quien solicitó a la comunidad internacional la cooperación en equipos, especialmente para el transporte de personal antidroga. Advirtió que los cocales ilegales a ser destruidos se encuentran en zonas alejadas y que además los efectivos tardan en el traslado seis horas, restándoles sólo dos para erradicar.[14] Se comprende con el mensaje que con una mayor asignación de recursos será mayor la erradicación y los indicadores a reportar con UNODC.

Según una evaluación independiente del Programa de Apoyo de UNODC a la Implementación del Plan de Acción de la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015 (ELCN y RCEC) del Estado Plurinacional de Bolivia - BOL/Z68, por el que la Unión Europea brinda los recursos al Estado Boliviano, “los reportes son utilizados por las diferentes instituciones, particularmente de aquellas relacionadas con las labores de racionalización/erradicación de los cultivos de coca.”[15] No se hace referencia a la planificación del Desarrollo Integral ni al Control Social con lo que se refuerza una noción de tipo represiva y excluyente enfocada en la reducción, forzosa o concertada.

El informe no aborda el problema de los recultivos/ replantes ni un análisis cruzado con cultivos alternativos o complementarios para un análisis económico que permita considerar la realidad de las familias en la toma de decisiones y la ampliación de las superficies de

[14] Véase en https://www.la-razon.com/lr-article/el-59-de-la-coca-producida-no-pasa-por-mercados-legales-2/

[15] https://www.unodc.org/documents/evaluation/Independent_Project_Evaluations/2017/BOLZ68_mid-term_evaluation_report_December_2017.pdf

cultivos de coca. Esta mirada simplificadora desde una sola variable parece fortalecer la estigmatización de las comunidades campesinas que tienden a ser entendidas desde la superficie de estos cultivos.

f. Alternativas para la reorientación de los informes.

El relevamiento de información que se realiza en el marco de los informes de monitoreo podría permitir la inclusión de indicadores que reflejen la estabilización de cultivos de coca, el cumplimiento de las organizaciones que realizan el autocontrol comunitario según la legislación vigente, la complementariedad con otros cultivos; cruzando con análisis de degradación de suelos, migración y vocaciones productivas de los territorios involucrados. Este tipo de información fortalecería la proyección de las actuales políticas de control social y desarrollo integral de las regiones productoras de hoja de coca más allá de las políticas de sólo Lucha contra el Narcotráfico.

La reorientación de los informes y la complementación de sus variables de monitoreo permitiría cumplir de mejor manera con la labor de la UNODC:

- Investigación y analítica para aumentar el conocimiento y la comprensión de las cuestiones relativas a las drogas y a la delincuencia y ampliar la base informativa para la adopción de decisiones de política y operacionales;
- facilitar ayuda a los Estados para la ratificación y aplicación de los tratados internacionales, la elaboración de legislación nacional sobre las drogas ilícitas, la delincuencia y el terrorismo, y prestar servicios de secretaría y sustantivos a los órganos creados en virtud de tratados y a los órganos rectores; y
- Proyectos de cooperación técnica sobre el terreno para potenciar la capacidad de los Estados Miembros de luchar contra los problemas planteados por las drogas ilícitas, la delincuencia y el terrorismo.[16]

Por supuesto, para que UNODC pueda complementar los informes y cumplir mejor con su rol se requiere de la apertura por parte del Gobierno Boliviano para que los informes de monitoreo sea integrales y permitan un análisis que aporte a los esfuerzos de Desarrollo Integral, de regulación de cultivos de coca y fortalezcan los acuerdos de control social o autocontrol comunitario.

[16] Véase https://www.unodc.org/bolivia/es/unodc_en_el_mundo.html