

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA



TESIS DE GRADO

LA POLÍTICA DEL GOBIERNO DE ACCION
DEMOCRÁTICA NACIONALISTA EN LA
PROBLEMÁTICA DE LA COCA Y COCAÍNA (1997-2002):
UN ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

JORGE MAURICIO CANEDO ROSSO

TUTOR: DIEGO MURILLO BERNARDIS

La Paz – Bolivia
2010

Agradecimientos

Tengo que agradecer eternamente a mis padres, Julio Canedo y Teresa Rosso por su permanente apoyo y motivación para la realización de este trabajo.

A Diego Murillo por el asesoramiento, los consejos y las incontables conversaciones que me permitieron encontrar el enfoque con el cual presento el trabajo.

A Marcelo Varnoux por la permanente motivación a continuar y culminar el trabajo. También fue beneficioso para la realización de este trabajo el que formara parte de la Asociación Boliviana de Ciencia Política que fue una escuela de investigación y análisis político.

A Jimena Costa, Blithz Lozada y Roger Cortéz quienes contribuyeron con sus sugerencias y recomendaciones para la elaboración del documento final.

Introducción

Las políticas hacia la coca y cocaína en Bolivia pueden ser divididas en tres periodos: 1) la etapa preparatoria, de 1925 a 1985; 2) la etapa de transición y de construcción de normativa interna, de 1985 a 1988, año en que se aprobó la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas N° 1008 y 3) la etapa de ejecución, de 1989 hasta la actualidad. El primer periodo se caracteriza por el conjunto de convenciones y compromisos internacionales sobre el tema de las drogas, a partir de los cuales se construyó la normativa vigente en Bolivia. Esto nos lleva directamente a la segunda etapa en la que se puede entrever la fuerte influencia de intereses estadounidenses en la probación de la normativa nacional.

Entonces, la Ley 1008 es producto de una serie de convenciones internacionales y, a su vez, de relaciones de fuerza y sobre posición de intereses. Bajo este contexto es que inicia el tercer periodo. Los gobiernos de Bolivia, a partir de 1989 hasta la actualidad, diseñaron sus políticas dirigidas a la coca y cocaína según lo establecido en esta normativa: erradicación de los cultivos de coca en Bolivia hasta alcanzar las 12.000 hectáreas permitidas, interdicción al narcotráfico, estrategias de desarrollo alternativo y políticas de prevención y rehabilitación.

El tercer periodo, también se caracteriza por ser resultado de una serie de reformas estructurales iniciadas en 1985, entre las cuales destacan la aprobación de la Ley 21060 y la puesta en marcha de un proceso democrático asentado sobre pactos interpartidarios. El conjunto de reformas (incluida la aprobación de la Ley 1008) tuvieron efectos en la composición y funcionamiento de la sociedad y los grupos o clases que la componen, muchas de las cuales fueron minimizados si no eliminadas.

Este modelo, económico y político, proporcionó relativa estabilidad democrática que no sufriría interrupciones a diferencia del primer periodo. Los gobiernos

democráticamente elegidos durante el tercer periodo fueron: MIR 1989-1993, MNR 1993-1997, **ADN 1997-2002**, MNR 2002-2003, MAS 2005-2009 y MAS 2010-2015.

Hablamos de “relativa” estabilidad política debido a que desde el 2002, tanto el segundo gobierno del MNR como el primero del MAS, no “lograron” concluir el periodo por el que fueron elegidos. No creemos que la democracia se haya visto interrumpida pero, si es posible afirmar la existencia de inestabilidad política y el incremento de conflictos político-sociales durante este periodo. Ahora, es posible hablar de un ciclo de conflictos a partir del año 2000 que fueron la expresión de la crisis de Estado, deterioro de la imagen de los partidos políticos y la representación política.

Entonces, vemos que la política de ADN hacia la problemática de la coca y cocaína fue diseñada e implementada dentro de un contexto que se caracterizó principalmente por dos elementos: 1) responde a una política de Estado delimitada por los lineamientos de la Ley 1008, ley que expresa más intereses foráneos que del país. 2) durante la implementación de la política, el país experimentó una serie de protestas producto del deterioro de la institucionalidad política y la crisis general de Estado. Estas demandas representan la inicial manifestación del proceso constituyente que determinaría la dinámica política en Bolivia a partir del 2000.

Entonces, partiendo de esta situación de estabilidad democrática e inestabilidad política, creemos que es posible realizar un estudio de la política hacia la coca y cocaína delimitándonos a una gestión gubernamental: ADN, 1997-2002.

La política hacia la coca y cocaína implementada por este gobierno generó los mejores resultados con relación a lo establecido por la Ley 1008 y esto fue reconocido tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, la decidida voluntad que mostró la ADN por generar resultados concretos y efectivos, produjo, al mismo tiempo, una situación de extrema violencia sobre el sector cocalero. Este

fenómeno se tradujo, en última instancia, en la obtención de resultados esperados como inesperados.

Es así que se conjugan dos elementos importantes, por un lado, que desde 1985, la ADN es el último en poder concluir el periodo de gobierno establecido por la Constitución Política del Estado. En segundo lugar, durante este gobierno la política hacia la coca y cocaína obtuvo resultados exitosos según lo planificado, pero también produjo efectos inesperados sobre el sistema político. El efecto más importante que produjo la implementación de esta política fue el fortalecimiento político del sector campesino cocalero, repercutiendo en la vida política del país.

Para este propósito, utilizamos los instrumentos proporcionados por el enfoque cíclico de de políticas públicas. Entonces, se analizarán los elementos de la política hacia la coca y cocaína en las fases de diseño, implementación y evaluación, concluyendo con una explicación de los resultados alcanzados y los efectos producidos.

Para comprender el contexto en el que se inserta el tema de la tesis, el primer capítulo describe de manera general, las políticas hacia la coca y cocaína implementadas antes de 1997. Por un lado, vemos los resultados obtenidos durante las convenciones internacionales de las que Bolivia formó parte y ratificó su compromiso. Por otro, se muestra cómo las políticas adoptadas por los distintos gobiernos entre 1989 y 1997 estuvieron subordinadas a la normativa nacional.

Con la intención de contar con una idea más completa de la fuerza política con la que contaba el partido de la ADN y la legitimidad de las políticas ejecutadas durante su gobierno, vimos necesario abordar, en el segundo capítulo, dos temas puntuales: 1) las propuesta electorales planteadas por ADN respecto al tema de la coca y cocaína y 2) los resultados de las elecciones nacionales de junio de 1997 y la composición del parlamento.

En el tercer capítulo hacemos una aproximación conceptual de las políticas públicas y la pertinencia de utilizar esta herramienta para realizar un análisis de la política hacia la coca y cocaína. Este capítulo identificamos los elementos de una política pública dentro del plan propuesto por ADN denominado “Plan Dignidad: Bolivia libre del narcotráfico”.

En los capítulos cuarto y quinto se encuentra el desarrollo principal del tema de la tesis. En el cuarto capítulo hacemos una descripción y análisis de la política hacia la coca y cocaína implementada por el partido gobernante. Para lograr identificar los elementos más importantes de la política en estudio, dividimos esta medida según las tres fases propuestas por el enfoque cíclico de políticas públicas: 1) diseño, 2) implementación y 3) evaluación y cambio.

Para finalizar, el quinto capítulo realiza una explicación de dos elementos de mucha importancia para el enfoque de políticas públicas: 1) los productos obtenidos y 2) los resultados y efectos producidos por implementación de la política hacia la coca y cocaína. La diferencia principal entre productos y resultados y efectos se encuentra en que los primeros son las acciones concretas que el gobierno realiza para alcanzar los resultados deseados. Los resultados y efectos son, en última instancia, los que indicarán que se está alcanzado los objetivos esperados. Sin embargo, como veremos en el desarrollo del capítulo, se pueden producir, al mismo tiempo, resultados y efectos inesperados, que por su misma naturaleza de incertidumbre, en lo general dificultan solucionar el problema inicial.

Marco Metodológico

I. Justificación del tema

A lo largo de la historia boliviana, el tema de la coca y cocaína ha estado presente como uno de los elementos que, en mayor o menor medida, ha generado controversia en la relación producida entre la sociedad y Estado y por la capacidad que este último mostró en la toma de decisiones políticas.

El gobierno de la ADN puso su mayor empeño en cumplir los lineamientos establecidos por la ley 1008 y, de manera particular, alcanzar los objetivos propuestos en su política hacia la coca y cocaína. Por el lado de la coca se planteó la necesidad de eliminar todos los cultivos ilegales y excedentarios de esta planta y, por el lado de la cocaína incautar la mayor cantidad de esta droga, evitando su exportación y venta.

La implementación de esta política generó resultados y efectos concretos sobre el sector cocalero y su relación con el sistema político. En enero de 2006, a través de elecciones nacionales anticipadas, se eligió en Bolivia como presidente de la república a Evo Morales quien, anteriormente, fue electo Diputado por el Movimiento al Socialismo-IPSP (2002-2005) y por la Izquierda Unida (1997-2002), en representación de los cocaleros del trópico de Cochabamba.

Por este motivo creemos importante preguntarnos cuáles son los elementos principales que explican la política de ADN en el tema de la coca y cocaína entre 1997-2002. Y a través de este análisis poder valorar la importancia de esta política con relación a los efectos que produjo sobre el sector cocalero (en especial del trópico de Cochabamba) y sobre el sistema político.

La importancia de esta investigación se encuentra en que, a diferencia de otros estudios realizados sobre las acciones emprendidas por ADN en el tema de la coca y cocaína, ésta se desarrolla desde el enfoque propuesto por las políticas públicas. La utilización de esta herramienta es propia de la ciencia política y nos permite entender la política hacia la coca y cocaína en los niveles de diseño, implementación o ejecución y evaluación y cambio. Esto, sin perder de vista el contexto político a través de la identificación de las fuerzas políticas que intervinieron durante el momento de aprobación del marco normativo sobre el tema.

II. Problema

¿Cuáles son los elementos más importantes de la política hacia la coca y cocaína que fue diseñada e implementada durante el gobierno de ADN (1997-2000) y cuáles son los productos y resultados generados por esta política?

III. Objetivos de la investigación

i. Objetivo general

Explicar cuáles son los elementos más importantes en el diseño, implementación y resultados obtenidos de la política hacia la coca y cocaína durante la gestión de gobierno de ADN (1997-2002).

ii. Objetivos específicos

- Determinar las circunstancias y criterios que determinaron la inserción en la agenda de políticas públicas y los aspectos conceptuales que guiaron la gestión de gobierno de la ADN en el tema de la coca y la cocaína.

- Establecer los elementos más importantes durante la formulación e implementación de la política hacia la coca y cocaína del gobierno de ADN y su relación con los productores de coca.
- Determinar cuáles fueron los productos, resultados e impactos de la política hacia la coca y cocaína implementada por la ADN, sobre el sector cocalero y en el Sistema Político Boliviano.

IV. Hipótesis

El “Plan Dignidad” implementado durante el gobierno de Acción Democrática Nacionalista (1997 – 2002) diseñado para solucionar la problemática de la coca y cocaína, alcanzó los objetivos operativos planteados, pero incrementó los niveles de violencia y fortaleció políticamente a los cocaleros en torno al discurso de la defensa de la hoja de coca.

i. Variable independiente

El origen de la política hacia la coca y cocaína diseñada por la ADN responde a evitar las amenazas de desertificación del gobierno de los Estados Unidos y no enfrentar la problemática del narcotráfico.

Situación política y social que explican la inserción en la agenda de políticas públicas el “Plan Dignidad: Bolivia libre del narcotráfico”.

- Contexto en el que se aprobó la Ley 1008
- Resultado de anteriores políticas o las que están en marcha
- Hechos importantes que sucedieron durante el periodo de aprobación del “Plan Dignidad”

ii. Variable interviniente

Durante la fase de implementación se alcanzaron los objetivos operativos establecidos en el Plan Dignidad, situación que determinó el éxito de la política manifestada a través de los resultados principalmente dentro de ámbito de erradicación de cicales.

- Datos de erradicación
- Discursos de autoridades
- Comparación entre objetivos planteados con productos y resultados obtenidos

iii. Variable dependiente

La situación de violencia estatal generada por la política hacia la coca y cocaína sobre el sector cocalero, ha generando repercusiones sobre el sistema político.

Producto de la política hacia la coca y cocaína el conflicto con el sector cocalero se agravó, causando cambios en la situación de los liderazgos de este sector y su alcance territorial.

- Aumento de los conflictos y bajos niveles de concertación
- Heridos y muertos durante la gestión de gobierno
- Declaraciones de autoridades y dirigentes sociales

1. LA POLÍTICA HACIA LA COCA Y COCAÍNA ANTES DE 1997

La hoja de coca siempre ha representado un bien de mucha importancia para la economía boliviana. Cuando hablamos de la coca refiriéndonos a su pasado es importante mencionar que “al ser un producto altamente comercial,... los diferentes gobiernos quisieron sacarle el mayor provecho posible, cargando a esta hoja una serie de impuestos.”¹ Desde el periodo colonial y durante el periodo republicano se pagaron distintos impuestos tanto a la producción, venta como a la exportación de la hoja de coca que, en muchos casos, fueron destinados a beneficio del Estado boliviano.

A comienzos del siglo XX, comenzaron los encuentros entre los países interesados en controlar el uso y comercialización de drogas, principalmente opio, heroína y cocaína. Es en este contexto que se produce un primer conflicto entre el Gobierno de Bolivia con los productores de coca al encontrarse en posiciones contrarias frente a la “Conferencia Internacional del Opio” realizada en Ginebra en 1925. El Gobierno apoyó la criminalización de la hoja de coca mientras que la Sociedad de Propietarios de Yungas (SPY) defendió su producción y uso.²

Es a partir de la segunda mitad del siglo XX que aparece el Chapare como productor de coca, coincidiendo el aumento en la producción en esta región con el incremento en la demanda de cocaína. René Bascopé Aspiazu dice que se considera como productor de coca al Chapare desde 1955 y que su producción se incrementó desmesuradamente desde 1976; por el contrario, en los Yungas de La Paz se

¹ Superintendencia Tributaria. Revista “Cultura Tributaria”. Año 2. Numero 5. La Paz-julio de 2008 publicación trimestral.

² Quiroga, José Antonio. *Coca-cocaína. Una visión boliviana*. Edición: AIPE-PROCOM-CEDLA-CID. La Paz-Bolivia 1990

encuentran las raíces históricas de la coca.³ Este incremento en la producción de coca en la región de Chapare se debe primeramente a incremento de la demanda de cocaína en los Estados Unidos.

El año 1961 se llevó a cabo la “Convención Única sobre Estupefacientes” cuyos resultados marcaron un cambio fundamental para el futuro de las políticas gubernamentales en el mundo. En esta convención se introdujo la hoja de coca dentro de las listas de estupefacientes, equiparándola con las drogas como la cocaína y consecuentemente determina que cada gobierno delimite las zonas de producción, los volúmenes y la destrucción de los excedentes.

Con la Convención de 1961 se establece por primera vez una reglamentación de carácter internacional que permite y a su vez, exige diseñar y ejecutar medidas dirigidas a eliminar la oferta de drogas. Para el caso de Bolivia se trata de eliminar la cocaína, la hoja de coca y los hábitos de masticación de la hoja de coca. Con esta medida se comenzó a generar un cambio en la relación existente entre los campesinos coccaleros con los gobiernos posteriores a esta Convención.

En Bolivia fue paulatina la incorporación de nuevas medidas dirigidas a lograr los objetivos planteados en la Convención Única de 1961: en 1973 se creó la Dirección Nacional para el Control de Sustancias Peligrosas (DNCSP) por Decreto Ley N° 112; en 1974 se aprueba un proyecto piloto para determinar la factibilidad de un programa a largo plazo de control y reducción de coca en el país financiado con 8 millones de dólares provenientes de los Estados Unidos; posteriormente, es creado el Proyecto de Desarrollo Chapare-Yungas (PRODES) como agencia interministerial para la

³ Bascopé Aspiazú, René. *La veta blanca. Coca cocaína en Bolivia*. Ediciones “Aquí”. La Paz-Bolivia. 1982. Pág.16.

sustitución de cultivos con la asistencia técnica y financiera de la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional (USAID).⁴

Laserna dice que el proyecto PRODES estuvo vigente para el Chapare y los Yungas entre 1977 y 1981, y que su fracaso se debió más a las dificultades políticas de este periodo. Una vez que se repone la democracia en 1982, USAID diseñó una nueva estrategia para Bolivia, otorgando un préstamo de 10 millones de dólares y una donación de 4.4 millones. Este proyecto estaba diseñado para solamente 45 mil familias por lo que era importante disminuir el ritmo migratorio hacia el Chapare con opciones agrícolas en otras áreas del país.⁵

El 25 de noviembre de 1981 se aprueba el Decreto Ley N° 18714 de Control y Lucha Contra Sustancias Peligrosas, donde se establece el monopolio de la compra y venta de la hoja de coca y se declara ilegal todo cultivo que se encuentre fuera de los departamentos de Cochabamba y La Paz. Avanzando en la consolidación de una normativa nacional, en mayo de 1985 se sancionó un nuevo Régimen Legal de Control de Sustancias Peligrosas en el que se veían intentos de dividir las zonas de producción en tradicionales y legales.⁶

Sin embargo, el conjunto de convenciones, proyectos y la normativa establecida hasta este periodo, culminaron en la aprobación de la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, más conocida como Ley 1008. Esta Ley determinó los parámetros a través los cuales las distintas políticas gubernamentales debían diseñar y ejecutar sus planes dirigidos hacia la producción de coca y al tráfico de cocaína. Previamente a realizar una puntualización de los aspectos más importantes de la Ley 1008, con relación a las políticas gubernamentales, es necesario entender con mayor

⁴ Quiroga, José Antonio. *Coca-cocaína. Una visión boliviana*. Edición: AIPE-PROCOM-CEDLA-CID. LA Paz-Bolivia 1990. Pág. 56

⁵ Laserna, Roberto. *“20 juicios y prejuicios sobre coca y cocaína”*. Edición “Clave”. La Paz 1996.

⁶ Laserna Roberto, 20 juicios..., Ob. cit., Cita 5. Pg. 57

claridad los actores e intereses que participaron directa e indirectamente en el proceso de incorporación de esta Ley en la normativa nacional.

1.1. Construcción de un sistema político y normativo dirigido hacia la coca y cocaína: actores e intereses políticos.

1.1.1. Crecimiento de la economía de la coca y su vinculación con la dictadura

El gobierno dictatorial de Hugo Banzer tuvo una duración de siete años, de 1971 a 1977, cuando producto de presiones internas como internacionales, se vio obligado a convocar a elecciones nacionales. Banzer dejaba el Estado después de un periodo en el que la economía atravesó por un auge resultante principalmente de los altos precios de las materias primas. Debido a la mala gestión y a la corrupción en la administración pública durante este periodo, no fue más que una situación aparente de bienestar. Sin embargo durante este periodo fue germinando otro factor determinante para la economía nacional: la producción de coca.

Durante la década de los 70 la importancia de la coca para la economía nacional creció de una manera acelerada producto de la demanda de cocaína principalmente en los Estados Unidos. Es así que a medida que los ingresos provenientes de la economía generada por la venta de coca fortalecían la economía nacional, también crecía la estructura económica informal. Esta llegó a superar en tamaño e importancia a la economía formal que durante la década de los 80 se vio además debilitada por la hiperinflación.

Otro elemento que dinamizó el incremento de la producción de hoja de coca y el tráfico de cocaína en Bolivia fue su directa vinculación con los gobiernos dictatoriales. Si bien no se puede establecer con claridad hasta donde Banzer y su primer gobierno estuvieron relacionados con el tráfico de cocaína, existen muchos elementos que demuestran una relación directa e indirecta con este negocio:

- 1) El negocio de la cocaína no empezó estrictamente con Banzer, pero si se multiplicó a niveles insospechados durante su gobierno.
- 2) Banzer y sus familiares descubiertos en actividades vinculadas al tráfico y producción.
- 3) Un narco video que prueba la relación entre el rey de la cocaína Roberto Suarez y ADN⁷.

La influencia de la economía producida por el tráfico de cocaína se manifestó claramente en el golpe de Estado de los 80⁸. El gobierno de García Mesa, producto del golpe de Estado presentó dos características bien definidas: primero, el uso de la violencia física y psicológica con el objetivo de mantener el poder y, en segundo lugar, una profunda vinculación con el tráfico de cocaína. Pero, es importante mencionar que detrás de esta figura autoritaria como fue García Mesa, se encontraba Banzer como el principal interesado y propiciador de este golpe de Estado. Su interés se centraba en evitar el juicio de responsabilidades iniciado por Marcelo Quiroga Santa Cruz⁹.

Con esta misma intención fue fundado en 1979 el partido político Acción Democrática Nacionalista ADN con el cual participaría Banzer de los procesos electorales de 1985, 1989, 1993, y sería elegido Presidente de la República para el

⁷ Sivak, Martin. *El dictador elegido: Biografía no autorizada de Hugo Banzer Suarez*. Plural editores. Bolivia. 2001 Pg. 184

⁸ Cortez, Roger. *La guerra de la Coca: Una sombra sobre los Andes*. FLACSO. CID. La Paz-Bolivia. 1992

⁹ Sobre la vinculación de Hugo Banzer con García Mesa ver de Sivak, Martin. *El dictador elegido: Biografía no autorizada de Hugo Banzer Suarez*. Plural editores. Bolivia. 2001 Pg. 234 a 243.

periodo de 1997-2002. Sin embargo, durante su segundo gobierno, el objetivo político de Banzer dejó de ser genera protección frente a las acusaciones de corrupción, irregularidades en el manejo de empresas estatales, narcotráfico y asesinato. El objetivo cambió a intentar cambiar de su persona esta imagen que le dejó su pasado dictatorial. En este sentido es que durante su gobierno democrático pretendieron mostrar, a través de los discursos políticos, al partido político y a Banzer como generadores de un gobierno conciliador, democrático y respetuoso de los derechos humanos.

1.1.2. Reformas estructurales: en lo político, electoral y económico

Lo ocurrido a nivel discursivo y la política implementada por el gobierno de ADN 1997-2002, respecto a la política hacia la coca y cocaína está desarrollado de manera extensa en los siguientes capítulos. Por el momento es importante mencionar que después de los gobiernos dictatoriales y de un conflictivo proceso de transición, en el país se adoptó un sistema político democrático. Durante los primeros años de democracia se fueron definiendo las relaciones de fuerza que formarían parte de la vida política del país durante las próximas décadas.

El 10 de octubre de 1982, una fecha significativa para Bolivia, comienza un nuevo ciclo político con la posesión del primer gobierno democráticamente elegido. Sin embargo, es durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro del MNR (1985-1989), que se inicia un ciclo de reformas estructurales en el país, construyendo de esta forma, la estructura jurídica e institucional del país, delimitando la ruta que seguiría el Estado boliviano durante las siguientes décadas.

La principal medida adoptada dentro del plano de la democracia fue la relacionada al sistema de negociación inter-partidaria a través del cual se definió la metodología por

la cual se debe elegir al Presidente de la República, en caso de que ninguno de los partidos políticos obtuviera la mayoría de los votos durante los procesos electorales. Es así que el primer pacto inter-partidario se produjo entre el MNR y ADN con el denominado “Pacto por la Democracia”. Como ningún partido logró la mayoría absoluta de votos en las elecciones, se intercambiaron votos dentro del Legislativo por cargos en la administración pública. De esta forma es que parlamentarios de la ADN y del MNR votaron por Víctor Paz como Presidente de la República para la gestión 1985-1989.¹⁰

Además de lo relacionado a la forma de organización política, durante este gobierno, también se puso en marcha una serie de reformas estructurales a nivel económico. La principal medida fue la aprobación del Decreto Supremo 21060 (29 de agosto de 1985) a partir del cual se configura una nueva política económica basada en principios liberales. Esta nueva política económica puede ser entendida “como un programa transicional, que deja momentáneamente sin resolver una exacerbada disputa entre las facciones dominantes por la hegemonía.”¹¹

Cortez se refiere específicamente a que de todo este periodo inmediatamente posterior a las dictaduras militares, empiezan a emerger y también potenciarse determinadas facciones de la burguesía resultado precisamente de las reformas económicas. La facción que emerge con mayor fuerza y velocidad es justamente la vinculada al tráfico de cocaína. Sin embargo, el conflicto entre estas facciones era inminente debido a la ilegalidad de la facción coca traficante¹² y a la prohibición de su negocio

¹⁰ Es pertinente hacer notar que estas dos fuerzas políticas que en este momento se aliaban, fueron los principales partidos de oposición durante el anterior gobierno, la UDP a la cabeza de Hernán Siles Zuazo, quién tuvo que renunciar un año antes de concluir su periodo gubernamental por problemas económicos, políticos y sociales. Cft. Cortez, Roger. Poder y proceso constituyente en Bolivia. Excelsior Srl. La Paz-Bolivia. 2005. Pg. 294 y 295.

¹¹ Cortez, Roger. *La guerra de la Coca: Una sombra sobre los Andes*. FLACSO. CID. La Paz-Bolivia. 1992. Pg. 106

¹² Cortez, Roger. *La guerra de...* (Ob. Cit.)

que venía en camino con la aprobación de una reglamentación específica que prohíba esta actividad.

1.1.3. Actores e intereses políticos respecto a la producción de coca y el tráfico y consumo de cocaína: EEUU, los coccaleros y el rol de gobierno nacional.

Como mencionamos anteriormente, el marco institucional en el que se diseñaron e implementaron las políticas de gobierno durante el periodo de democracia, fue estructurado y puesto en vigencia durante el gobierno del MNR (1985-1989). Estas reformas estructurales realizadas en el país, marcaron el lineamiento político y económico a través del cual, los distintos gobiernos posteriores, diseñaron e implementaron sus políticas. Esto quiere decir que dentro del plano estructural las políticas públicas no varían una de otra entre las distintas gestiones de gobierno posteriores a las reformas estructurales realizadas en el país durante la segunda mitad de la década de los 80. Entonces, estas reformas marcaron la direccionalidad ideológica que debían seguir los distintos gobiernos en cuanto a la gestión pública.

¿Entonces, surge la pregunta, cuáles son las variaciones que podemos encontrar entre las políticas diseñadas e implementadas por los distintos gobierno posteriores a las reformas estructurales?, Podemos ver la presencia de dos tipos de variaciones que responden más a la parte de forma e imagen: en primer lugar, tenemos **las manifestaciones discursivas**. Estas son percibidas de manera más directa por la sociedad y tienen la intencionalidad (desde el punto de vista del marketing político), de generar una especie de diferenciación de un gobierno respecto a los otros. A través el discurso se presenta las ideas y los conceptos que el gobierno tiene sobre diversos asuntos y que no necesariamente coinciden con las decisiones y políticas implementadas. En segundo lugar, tenemos las variaciones relacionadas al **proceso de implementación y los resultados obtenidos** de cada política particular.

Y es precisamente este el objetivo macro de la presente investigación: lograr identificar las particularidades de una política determinada durante una gestión de gobierno. Más concretamente, determinar los elementos más importantes de la política de la ADN en el tema coca y cocaína.

A partir de este objetivo es que vemos la necesidad de plantearnos las siguientes preguntas: ¿de qué reformas estructurales estamos hablando respecto al tema de la coca y cocaína durante la década de los 80?, ¿Qué actores participaron en la inserción de esta reforma?, ¿Qué implicaciones inmediatas tuvo respecto a los social, político y económico?, ¿Realmente fue determinante para los gobiernos posteriores al momento de diseñar e implementar las políticas hacia la coca y cocaína?

Respondiendo a la primera pregunta, que nos permitirá avanzar paulatinamente a las demás, encontramos que la principal reforma estructural que determinó el futuro de las políticas gubernamentales respecto a la coca y cocaína, encuentra su manifestación legal en la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, más conocida como Ley 1008, aprobada en junio de 1988.

Si bien la Ley 1008 constituye el marco normativo por el cual se regulan las actividades económicas relacionadas a la producción de coca y se establecen también las acciones de represión al tráfico de cocaína¹³, es importante detenernos para entender qué actores sociales y políticos participaron directa o indirectamente para la aprobación de esta Ley y así mismo determinar qué intereses se encontraron en juego en ese momento.

Al respecto, entendemos que el escenario político en el que se aprobó la Ley 1008, se basa (como vimos al inicio del capítulo), principalmente en una serie de convenciones y tratados internacionales de los que Bolivia forma parte y que establecen los

¹³ Para mayor información sobre la Ley 1008 ver el subtítulo 1.2 La política hacia la coca y cocaína a partir de la aprobación de la Ley 1008, de este mismo capítulo.

objetivos de la “lucha contra las drogas.” También podemos entender, de manera complementaria, que la Ley 1008 responde directamente a un proceso a través del cual se fueron manifestando los intereses de los actores involucrados, de los actores afectados y de aquellos que presentaron algún interés respecto al tema.

En este sentido, identificamos tres actores fundamentales que estuvieron involucrados en el proceso de reconfiguración del escenario político y que, en mayor o menor medida, influyeron en la construcción del marco legal respecto a la coca y la cocaína. Estos actores son identificados a través de la manifestación de sus determinados intereses, ya sean respecto a la producción de coca o relacionados al tráfico y consumo de cocaína:

1. Intereses por parte de los Estados Unidos

Como respuesta al incremento en el consumo de cocaína en los Estados Unidos durante los años 80, durante el gobierno de Reagan, este país declaró al tráfico de cocaína como un problema de seguridad nacional. Las medidas surgidas a partir de este posicionamiento político por parte de los Estados Unidos generaron efectos sobre los principales productores de coca en Sudamérica. La posición de los Estados Unidos planteaba la eliminación de la hoja de coca entendida como el insumo principal de fabricación de cocaína, es así que los países productores de coca estaban “enfrentando una situación que básicamente tiene un origen externo...y si esto es real para muchos países latinoamericanos, lo es en especial para Bolivia.”¹⁴

Cortez nos dice que desde el primer envío de tropas estadounidenses en el año 1986, se comenzó a desarrollar una política que veía la solución al problema del tráfico y consumo de cocaína en la aplicación de una guerra de baja intensidad. Esta medida se caracteriza primeramente por alejar el conflicto de la sociedad norteamericana

¹⁴ Cortez, Roger. *La guerra de la Coca: Una sombra sobre los Andes*. FLACSO. CID. La Paz-Bolivia. 1992. Pg. 80

(consumidores) y trasladarlo a las zonas de producción de coca (productores de la materia prima):

“...dentro de su visión militarista, las relaciones exteriores de los EEUU tienden a ubicar en el triangulo, que abarca a Bolivia, Colombia y Perú, la zona del conflicto de baja intensidad...Las fuerzas armadas serán apoyadas, equipadas y entrenadas...(con el objetivo de) entrenar guerrilleramente los ejércitos para que derroten a eventuales movimientos populares o de guerrilla...(y de esta forma) trata de impedir la necesidad de que tropas norteamericanas actúen en el escenario de guerra...”¹⁵

Este es el panorama a partir del cual se fueron desarrollando las posiciones de los demás actores sociales relacionados a la temática, siendo los directamente afectados los productores de coca.

2. Intereses de los productores de coca

Durante la década de los 80 la situación de los campesinos cocaleros experimenta una serie de cambios respecto a su relacionamiento con el Estado, su situación legal y su condición de clase. El conjunto de transformaciones se deben a los siguientes factores: aumento de la demanda de cocaína principalmente en el mercado internacional y el aumento de los precios de la hoja de coca lo que permite generar mayores ingresos. Las presiones externas por erradicar la hoja de coca y la aprobación de la Ley 1008 como el instrumento legal que regularía la producción de coca y el tráfico de cocaína.

En cuanto a la relación de los productores de coca con el Estado, se puede ver con claridad que existió un sentido doble de reconocimiento de esta actividad por parte del Estado: por un lado, se ratificaron los convenios internacionales sobre lucha

¹⁵ Cortez, Roger. *La guerra de...* (Ob. Cit. 153)

contra el tráfico de drogas que incluyen la erradicación de la hoja de coca. Por otro lado, la producción de coca generaba un ingreso al Estado proveniente de diversos impuestos.

No se conoce con exactitud hasta cuándo el Estado recibía ingresos por el tema impositivo con relación a la hoja de coca, pero, según la revista *Cultura Tributaria* “en 1976 el total recaudado por el gobierno sobre la coca sobrepasó los \$us 650.000.”¹⁶ Y es precisamente, durante el gobierno de Paz Estenssoro que se aprobó la Ley de Reforma Tributaria N°843 (mayo de 1986), donde no se encuentra ninguna disposición que considere a la hoja de coca para el tema impositivo.

En cuanto a su condición de clase, los cocaleros experimentaron cambios rápidos y de gran importancia producto de las reformas estructurales y del permanente deterioro de las relaciones y de la confianza de este con relación al Gobierno. Este sector social empezó a ganar fuerza dentro de la clase campesina debido a tres razones principales: 1) económico, supera los ingresos promedio de los campesinos por la rentabilidad de la coca; 2) políticos, por la extraordinaria capacidad de movilización, enfrentamiento y negociación con el Estado y organismos internacionales y; 3) sociales, porque son representantes con la capacidad de expresar antiguas reivindicaciones culturales y étnicas y nacionales¹⁷.

El otro cambio que experimenta el productor de coca (principalmente del Chapare) es que su actividad económica y su producción agrícola adquieren por completo el status de ilegal con la probación de la Ley 1008 cuando esta Ley divide la coca entre legal e ilegal dependiendo las zonas en las que se cultiven.¹⁸

¹⁶ Superintendencia Tributaria. Revista “Cultura Tributaria”. Año 2. Numero 5. La Paz-julio de 2008 publicación trimestral.

¹⁷ Cortez, Roger. *La guerra de...* (Ob. Cit. Pg. 194)

¹⁸ Para mayor información sobre la división de la producción de coca según zonas, ver el subtítulo 1.2 de este capítulo.

Como se puede notar, el dejar de recibir ingresos provenientes de impuestos a la hoja de coca e inmediatamente aprobar una Ley que reduzca la producción de coca, son medidas que afectan la economía del país y el gobierno no reconoció en su momento que no correspondía a los intereses de Bolivia. Pero, estas medidas si son consecuentes con los intereses manifestados por los Estados Unidos cuando se manifiestan preocupados por el incremento de consumidores de cocaína en su país. Como se vio anteriormente, para lograr reducir el tráfico de cocaína, se introduce la estrategia de generar una guerra de baja intensidad en la zonas de producción de coca, manifestándose de manera más clara en la aprobación de la Ley 1008 cuando establece que la erradicación de la coca excedentaria se realizaría de manera forzosa.

3. Intereses del gobierno boliviano

Los gobiernos en Bolivia nunca manifestaron una posición propia sobre la problemática del tráfico de cocaína y el papel que cumple el país como productor de coca. Posiblemente se deba a que el debate a nivel internacional encontró como tema principal por solucionar, el consumo de drogas y consideró lo vinculado a este punto solamente como aspectos periféricos. Esta forma de enfocar el problema solamente representa los intereses de los Estados Unidos como principal país consumidor.

Por el lado boliviano, durante el periodo de aprobación de la Ley 1008 no se podía hablar de la existencia de un número alto de consumidores de cocaína, por lo que no representaba un problema nacional. El principal debate en el país se debía concentrar más bien en la importancia que la economía informal tenía para el Estado y su vinculación con el tráfico de cocaína. Y algo que ningún gobierno asumió seriamente fue el evaluar y manifestar el impacto económico que tiene para el país la erradicación de la coca.

En este sentido, Cortez afirma que "...siempre se ha puesto en práctica, con el nombre de política gubernamental, la aplicación de las imposiciones norteamericanas,

las que no han cambiado en su base conceptual en los últimos cuarenta años.”¹⁹ Y podemos afirmar que esta situación también se repitió para la aprobación de la Ley 1008, en la que se cristaliza la intención de organizar una guerra de baja intensidad en las zonas productoras de coca: y repetimos que esta medida se manifiesta implícitamente en la expresión de erradicación forzosa de los cultivos de coca que son considerados ilegales y en transición.

Pero, más allá de entender que las “políticas gubernamentales” son una expresión de la imposición de Norteamérica, creemos que se debe hablar también de una cuestión de capacidad gubernamental. Es decir, ¿el gobierno es realmente capaz de generar una solución a los problemas internos generados por la economía de la coca y el tráfico de cocaína que responda a los intereses nacionales? Y esta es una pregunta que puede ser generalizada a todos los ámbitos de la realidad nacional y que puede a su vez, ser extendida hasta la actualidad. Esto nos lleva a pensar que si la Ley 1008 tuvo un origen de acuerdo a intereses externos, durante la implementación de las políticas gubernamentales específicas (como el caso de la ADN 1997-2002 que es el tema de investigación), los objetivos concretos de estas también estarían dirigidos principalmente a satisfacer las demandas externas.

Volviendo concretamente al tema de la ley 1008, una vez determinado que esta Ley se originó principalmente de acuerdo a intereses norteamericanos y, por parte del gobierno, se observó una absoluta permisividad respecto a la intromisión en la política nacional, se genera una situación en la que “por primera vez se puede ver que el eje de enfrentamiento tiende a particularizarse entre los cocaleros, en un bando, y el Estado boliviano y los agentes norteamericanos (militares, policías, diplomáticos) en el otro.”²⁰

¹⁹ Extraído de una entrevista que se le realizó en marzo de 1988 en Cortez Roger. *La guerra de...* (Ob. Cit. Pg. 115)

²⁰ Cortez, Roger. *La guerra de...* (Ob. Cit. Pg. 203)

Esta situación que se caracteriza por la tensión entre la sociedad y el gobierno, entre los cocaleros y las fuerzas policiales y militares, se verá reflejada durante la aplicación de la Ley 1008 a través de la implementación de las políticas gubernamentales. Es en este punto que encontramos la necesidad de acercarnos con mayor profundidad al desarrollo concreto de las políticas implementadas por los gobiernos. Antes de entrar al tema de la tesis, es importante realizar una puntualización sobre dos cuestiones:

- 1) Los lineamientos de la Ley 1008 y
- 2) Una breve descripción de las políticas gubernamentales del MIR (1989- 1993) y del MNR (1993-1997).

1.2. La política hacia la coca y cocaína a partir de la aprobación de la Ley 1008

Consecuentemente al Régimen Tributario, en julio de 1988 se aprueba la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, denominada Ley N° 1008 y su reglamentación a través del D.S. 22099 (el 29 de diciembre de 1998).

La Ley 1008 divide la producción de coca en a) necesaria: la que está destinada a los usos lícitos y tradicionales²¹ y b) excedentaria: producción que estaría dirigida a la fabricación de pasta base, sulfato y clorhidrato de cocaína.²² Para este fin, la Ley divide el territorio boliviano en tres zonas según la antigüedad en la producción de hoja de coca y el mercado al que es vendida (legal o ilegal)²³:

²¹ Artículo 4 y 6 de la Ley 1008

²² Artículo 6 y 7 de la Ley 1008

²³ Ver artículos 9, 10 y 11 zonas de producción tradicional, zona de producción excedentaria en transición y zona de producción ilícita respectivamente de la Ley 1008.

1. Zona de producción tradicional:

Es aquella donde histórica, social y agroecológicamente se ha cultivado coca para uso tradicional. Esta zona está compuesta por los subtrópicos de las provincias Nor y Sud Yungas, Murillo, Muñecas, Franz Tamayo, Inquisivi del Departamento de la Paz y los Yungas de Vandiola, que comprende parte de las provincias de Tiraque y Carrasco del departamento de Cochabamba”.

2. Zona de producción excedentaria en transición

La Ley 1008 considera que la producción de coca en esta zona está dirigida a la demanda ilegal por lo que se determina aplicar planes anuales de reducción, sustitución y desarrollo, iniciando con 5 mil hectáreas anuales hasta alcanzar la meta de 8 mil hectáreas, esto dependiendo de la disponibilidad de recursos financieros internos como provenientes del exterior. Esta zona comprenderá las provincias Saavedra, Larecaja, Loayza, las áreas de colonización de Yungas del Departamento de La Paz y las provincias Chapare, Carrasco, Tiraque y Arani del Departamento de Cochabamba”

3. Zona de producción ilícita:

En estas zonas está prohibido el cultivo de coca. Comprende todo el territorio de la República, excepto las zonas de producción tradicional y excedentaria en transición, la erradicación es obligatoria y sin compensación.

Para la zona de producción excedentaria en transición, la Ley 1008 determina que se implementará planes de “sustitución de cultivos”, modificando gradualmente la economía generada por “el tráfico ilícito en la producción de coca, para promover la

adopción de nuevos patrones productivos y sociales alternativos y lícitos”²⁴. Complementariamente, la Ley 1008 también prevé la “reducción voluntaria” entendida como “el proceso por el cual los productores conciertan y reducen libremente los volúmenes excedentarios de producción de coca, en el marco del Plan o Programa Integral de Desarrollo y Sustitución (PIDYS)”²⁵.

En este sentido se puede notar que la ley 1008 desde su promulgación en 1988 hasta la actualidad constituye el marco jurídico base en la que se enmarcaron todas las políticas desarrolladas por los gobiernos de Bolivia incluida la gestión de la ADN. Es decir que todas las campañas dirigidas a la erradicación o sustitución de productos e interdicción durante los gobiernos de 1989 hasta la actualidad, encuentran en esta normativa su sustento legal.

Como los distintos gobiernos basaron el diseño e implementación de sus políticas dirigidas a la coca y cocaína de acuerdo a los lineamientos de la Ley 1008, las variaciones entre los gobiernos respecto a la política se presentaron como ajustes específicos, sin perder de vista el objetivo de reducción de cultivos de coca disminuyendo sus efectos a través del desarrollo alternativo. Y para el caso de las drogas, la aplicación de la interdicción como medida de fuerza dirigida a reprimir el comercio de sustancias controladas.

1.2.1. Gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993)

Sobre el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el gobierno de Jaime Paz se puede decir, citando a Lozada y Saavedra, que “las metamorfosis de este partido son varias y originales; por ellas adopta cualquier forma, toma y muestra cualquier

²⁴ Artículo 13 de la Ley 1008

²⁵ Artículo 14 de la Ley 1008

cuerpo, asume cualquier máscara y repite cualquier discurso”²⁶ Esto explica la contradicción existente entre discurso y acción durante su gobierno.

A nivel discursivo e interno los miembros del MIR manejaban una política de defensa de la hoja de coca, sin embargo, no pudieron evitar que su Plan de Gobierno fuera diseñado según las determinaciones de la Ley 1008:

- a) generar condiciones productivas alternativas con una visión exportadora, en las zonas cocaleras y en las zonas expulsoras de mano de obra.
- b) reducir paulatinamente la producción de hojas de coca.
- c) Desarrollar acciones de compensación social y apoyo productivo para la población directamente afectada por los programas de reducción de cultivos excedentarios
- d) Promover la cooperación de la comunidad financiera internacional logrando nuevos financiamientos y consenso para legalizar la producción de hojas de coca destinada a consumos industriales
- e) Mejorar el uso, manejo, recuperación y conservación de los recursos naturales de las regiones productoras de coca y expulsoras de mano de obra.²⁷

Entrando al campo de las acciones emprendidas por este gobierno, Jaime Paz firmó, en mayo de 1990 el acuerdo Bol-USA permitiendo que “contingentes militares de Estados Unidos ingresaran a Bolivia inclusive prescindiendo de la autorización parlamentaria...La intención de la embajada estadounidense era combatir el

²⁶ Lozada, Blithz y Saavedra, Marco. *Democracia, Pactos y Élités: genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo*. Edición: Instituto de Investigaciones de Ciencia Política. La Paz-Bolivia. 1998. Pg. 67

²⁷ Ministerio de Planeamiento y Coordinación. *Estrategia Nacional de Desarrollo: un instrumento para la concertación*. Resumen ejecutivo. Pg. 20. La Paz 1992

narcotráfico y prevenir los posibles brotes de insurgencia”.²⁸ Esta situación nos muestra la vigencia que tiene la estrategia norteamericana de generar una guerra de baja intensidad en el país.

El tema de Desarrollo Alternativo pasó de estar localizado en el Chapare al ámbito nacional. De igual manera, el tema de la interdicción pasó de las regiones productoras de pasta a toda la nación. Este cambio en la política se percibe por la utilización del tema coca-cocaína como un instrumento de negociación internacional para captar más recursos financieros de cooperación con el objetivo de lograr equilibrio macroeconómico y reactivar el aparato productivo.²⁹

1.2.2. Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)

Gonzalo Sánchez de Lozada deja el Gobierno después de ocupar la Presidencia de la República durante la gestión 1993-1997, cuatro años en los que la política hacia la coca y cocaína fue uno de los temas que más problemas ocasionaron al Gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR): su política osciló durante toda la gestión entre el sector cocalero y la Embajada estadounidense sin poder establecer, hasta el final de su periodo de gobierno, una política concreta que responda a un diseño o planificación.³⁰

Roberto Laserna realizó un estudio completo sobre la gestión de gobierno del MNR 1993-1997 sobre el tema de lucha contra las drogas³¹ y llegó a las siguientes conclusiones:

²⁸ Lozada, Blithz y Saavedra, Marco. *Democracia, Pactos y Élités: genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo*. Edición: Instituto de Investigaciones de Ciencia Política. La Paz-Bolivia. 1998. Pg. 83

²⁹ Laserna, Roberto. *De la duda a la confusión. Coca y Lucha Antidrogas entre 1993 y 1997*. En Fundación Milenio. *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz. 1998

³⁰ Cfr. Laserna, Roberto. *De la duda...*, Ob. cit., Cita.

³¹ Laserna, Roberto. *De la duda...*, Ob. cit., Cita.

1. La orientación propuesta en el “Plan de Todos” respecto a la política hacia la coca a fue ignorada.
2. En la alianza MNR-MRTKL no se conocía la importancia de la cuestión de la coca.
3. En esta gestión gubernamental se encuentran dos etapas:
 - a. Menosprecio, duda y ausencia de decisiones sobre el tema (hasta fines de 1994 con Germán Quiroga en el Ministerio de Gobierno).
 - b. Acciones para cumplir exigencias internacionales, comienza a partir del ultimátum de la Embajada de EEUU y la posible descertificación (Sánchez Berzain como Ministro de Gobierno y Víctor Hugo Canelas principales ejecutores).
4. El Presidente no se involucró directamente en el tema, lo que generó contradicciones en el discurso que manejaba el gobierno.
5. Falta de una política consistente puso al gobierno en condiciones de extrema vulnerabilidad frente a las presiones externas e internas, determinando que sus acciones obedecieran sobre todo a la necesidad de obtener resultados inmediatos, medibles y perceptibles.
6. El tema de la coca ha sido considerado sobre todo como un problema de gobernabilidad, no de desarrollo ni de relaciones internacionales.
7. Es imperativo revertir la excesiva y distorsionante preocupación actual en metas numéricas y métodos específicos, para poder recuperar una visión más realista del problema, construir una concepción compartida de sus causas y dimensiones y definir objetivos alcanzables.

Los niveles de erradicación al inicio de este gobierno fueron muy bajos lo que generó presión por parte de los Estados Unidos por la obtención de resultados concretos en la lucha contra las drogas y particularmente, en lograr la erradicación de la hoja de coca excedentaria e ilegal mínimamente cumpliendo lo que establece la Ley 1008: cinco mil hectáreas de coca deben ser erradicadas anualmente³².

Ante la amenaza de una descertificación por parte de los Estados Unidos, lo que inmediatamente repercutiría en una reducción de la cooperación económica por parte de este país, el Gobierno del MNR inició una campaña más decidida, de erradicación de la hoja de coca. Esta actividad efectivamente permitió mayor erradicación pero, también incrementó el conflicto con el sector campesino cocalero. Posteriormente, ante la cercanía de las elecciones de 1997, la intensidad de la erradicación bajó, cumpliendo la erradicación mínima establecida en la Ley 1008.

Si bien hubo erradicación durante este gobierno, los productores de coca reaccionaron con la reposición de plantas de coca, lo que significa que la erradicación neta se reduce. En este sentido, en 1993 se tiene 47.200 hectáreas de coca y, en 1997, al finalizar la gestión de gobierno del MNR se tiene, a nivel nacional, 45.800 hectáreas. Estos datos nos muestran que durante este periodo de gobierno, no se registran precisamente los mejores resultados de la política hacia la hoja de coca con relación a lo que establece la ley 1008 respecto a la erradicación.

Cortez dice que “el gobierno del MNR optó por una conducta seguidista de las directrices norteamericanas y no llevó adelante ningún esfuerzo por generar opciones propias y creativas.” Esta afirmación es cierta pero no solo para el gobierno de MNR, es una realidad que se reproduce en todos los gobiernos bolivianos y se puede apreciar esta situación con mayor fuerza, después de la aprobación de la Ley 1008.

³² Art. 10 de la Ley 1008

Entonces, el comportamiento de los distintos gobiernos respecto a la coca y la cocaína desde ese punto de vista, difícilmente se les puede atribuir el haber diseñado e implementado políticas que sean verdaderas soluciones alternativas a la problemática de las drogas y su relación con la producción de coca. a partir de esta visión panorámica entendemos que el gobierno de Banzer simplemente es una continuidad a este proceso, es parte de la política iniciada con la aprobación de la Ley 1008.

A partir de esta contextualización, es necesario que en los siguientes capítulos nos concentremos específicamente en la gestión de gobierno de ADN respecto a su política diseñada e implementada sobre la coca y la cocaína, así mismo, una descripción de los resultados y los productos obtenidos por esta política. De esta manera podremos identificar las particularidades de su política con relación a otros gobiernos y, de la misma forma, determinar la real influencia del contexto político, los lineamientos planteados por la normativa y la presión externa respecto a la problemática coca y cocaína.

2. LA CAMPAÑA POLÍTICA DE ADN Y LOS RESULTADOS ELECTORALES DE 1997

Lo que se quiere en la presente tesis es determinar 1) qué ideas manifestó el partido ADN durante el periodo de campaña política sobre la coca y cocaína para, posteriormente, hacer una comparación con 2) lo establecido en Plan de Gobierno. Finalmente, saliendo del plano de las ideas formuladas, establecer qué relación existe con 3) la política ejecutada y la posterior obtención de los productos y resultados.

En este capítulo haremos énfasis en el primer punto, las ideas durante la campaña política, o lo que entendemos como “Programa de Gobierno” dejando el tratamiento a mayor profundidad de los otros dos elementos, el “Plan de Gobierno” y la “ejecución de este Plan”, para los siguientes capítulos.

Fue de mucha importancia para la ADN, a la hora de definir las propuestas políticas respecto a la coca y cocaína, el análisis de la situación que atravesó el gobierno del MNR. Son precisamente los productos obtenidos respecto a la erradicación de cocales y la relación conflictiva que el MNR mantuvo con la Embajada de los Estados Unidos y con los campesinos cocaleros³³, los puntos que serán tomados en cuenta por ADN durante las elecciones presidenciales de 1997. Y esto no estará solamente reflejado en la propuesta electoral, sino, también durante el diseño y la aplicación de la política hacia la coca y cocaína.

Se podría decir que la ADN puso mucho esfuerzo para lograr, de una u otra forma, la aprobación de los Estados Unidos, a las acciones que emprendieron dirigidas a la erradicación de la coca. Era una prioridad para el Gobierno de Banzer (incluso más que para los anteriores gobiernos), lograr la certificación que los Estados Unidos

³³ Ver capítulo 1 en especial el punto 1.2.2. Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)

otorgan a los países por el esfuerzo dirigido a solucionar el problema de las drogas y por los resultados obtenidos en especial en el tema de erradicación de la hoja de coca ilegal y excedentaria.

Pensamos que este objetivo que se planteó la ADN proviene de tratar de evitar las dificultades que el MNR tuvo durante su periodo de gobierno para lograr la certificación a su política hacia la coca y cocaína y que los esfuerzos estarían inclinados a satisfacer la demanda de Estados Unidos, generando situaciones conflictivas con los coccaleros.

2.1. La campaña electoral de la ADN: Entre recuerdos de la dictadura y las promesas para la gestión 1997-2002 en el tema de la coca.

Se realizaron elecciones nacionales el 1 de junio de 1997, eligiendo un nuevo Presidente y Vicepresidente a nivel del Poder Ejecutivo. La renovación del Poder Legislativo se constituye a través de la elección de nuevos Diputados y Senadores, quienes por primera vez permanecieron como autoridades electas por cinco años de gobierno. Los anteriores gobiernos solamente contaban con cuatro años y es a partir de las reformas a la CPE de 1994 que se establece la renovación de autoridades para los poderes Ejecutivo y Legislativo con este periodo. Banzer y ADN fueron los primeros en beneficiarse de esta reforma.

El partido político que logró constituirse en la primera fuerza política del país, obteniendo la mayor cantidad de los votos sería Acción Democrática Nacionalista (ADN). A la cabeza del partido y candidato a la Presidencia de la República estaba Hugo Banzer Suárez, fundador y jefe del partido desde su fundación en 1979.

El acompañante de la candidatura para las elecciones de 1997, designado a ocupar el cargo de Vicepresidente de la República fue Jorge (Tuto) Quiroga. Ambos se complementaban muy bien tanto para el momento de la campaña como también para el desarrollo de la gestión de gobierno, comentaban los miembros de la ADN, según refleja el trabajo de Martín Sivak: “Banzer, oriental; Quiroga, occidental; Quiroga, joven; Banzer, Mayor; Banzer, la experiencia; Quiroga, la proyección; Quiroga, garante del modelo por su militancia en el neoliberalismo; Banzer, “el nacionalista”” y abría que aumentar en esta lista, Quiroga, el sucesor a la Presidencia de Banzer.³⁴

La campaña electoral que llevó adelante la ADN estuvo eclipsada por los recuerdos del anterior gobierno de Hugo Banzer (1971 - 1978), gobierno que llegó a tener varios denominativos: militar, golpista, de facto, dictatorial, incluso hay quienes lo recuerdan como el “gobierno de la revolución”³⁵. Pero, lo que queda claro para la gran mayoría de los bolivianos, es que durante este periodo no se gozaba plenamente de los beneficios y las libertades que la democracia otorga a los ciudadanos.

Es difícil que la generación que vivió durante este periodo de gobierno, olvide un proceso político en el cual se produjeron situaciones muy distintas y contradictorias en varios aspectos. Principalmente se debe hacer referencia a dos cuestiones que saltan a primera vista: la violencia político-militar que utilizó Banzer para mantenerse

³⁴ Banzer renunció al cargo el 2001, el último año de su gobierno, por motivos de salud.

³⁵ La forma de entender hoy en día el gobierno de Banzer 1971-1978 es como un gobierno de facto y dictatorial, sin embargo Banzer y los militantes de la ADN tiene otra interpretación del proceso político vivido los años 1970 y 1971, periodo en que se desarrolla el derrocamiento de Torres y donde finalmente Banzer es designado Presidente de Bolivia. Hugo Banzer dice, en el documental producido por Carlos Mesa “Banzer: las paradojas de la historia”, que no entiende por qué llaman a este periodo como dictadura y cuando se refiere a lo ocurrido durante el golpe a Juan José Torres, lo hace haciendo referencia a “La Revolución”. Esta misma sensación ofrece el libro escrito por Fernando Kieffer, titulado “De cara a la revolución del 21 de agosto de 1971”, editado por el mismo autor y publicado en La Paz el año 1990. Sin embargo, la Biografía no autorizada de Hugo Banzer escrita por Martín Sivak, parece la forma más precisa de entender a Hugo Banzer y su paso por la política boliviana y entender que Banzer fue durante un periodo dictador y posteriormente, durante el periodo democrático boliviano iniciado en 1982, fue elegido Presidente Constitucional. Sivak, Martín. *El Dictador Elegido: Biografía no autorizada de Hugo Banzer Suárez*. Plural editores, tercera edición 2002. La Paz-Bolivia.

en el poder, lo que generó el rechazo popular y, por otro lado, el aparente estado de bienestar económico y laboral que se percibió durante su gobierno dictatorial.

Fue imposible para Hugo Banzer poder evitar que la gente, las instituciones creadas por efecto del periodo de las dictaduras (como la Asociación de Familiares de Muertos y Desaparecidos en Dictadura -ASOFAMD-) y los medios de comunicación, recuerden que durante su gobierno dictatorial se cometieron atropellos a los Derechos Humanos: “57 asesinados de 1971 a 1978, 33 desaparecidos de 1971 a 1976, 14 asesinados en enero de 1974 en Tolata, tres militares asesinados, 37 bolivianos desaparecidos en Argentina, 6 bolivianos asesinados en Argentina, 4 bolivianos desaparecidos en Chile”³⁶.

Es así que ASOFAMD para las elecciones de 1997, durante el periodo permitido por la Corte Nacional Electoral para hacer campaña política, emitió un spot televisivo que hacía referencia a los desaparecidos, recordando a los electores que el candidato que iba primero en las encuestas, Banzer, tiene “cuentas pendientes” con personas, familias y con el país. Si bien este spot televisivo no hizo perder el primer lugar que ocupaba ADN y Banzer en las encuestas de opinión política, el porcentaje de votación que tenía la ADN en estos estudios, sufrió un descenso difícil de recuperar, además, generó un cambio muy significativo sobre la forma en que este partido venía desarrollando su campaña política. Fue inevitable que la ADN frene la intensidad con la que llevaba adelante la campaña política³⁷.

Entonces, el recuerdo del periodo de gobierno dictatorial de Banzer, caracterizado por la violencia de origen político militar generó conflicto dentro del partido provocando que la ADN baje de un 33% a 20% en el nivel de preferencia en las encuestas

³⁶ Información de un aviso televisivo de ASOFAMD puesto al aire en abril de 1997, extraído de Sivak, Martín. *El dictador elegido...Ob. Cit.* Pg. 43-44

³⁷ Sivak, Martín, *El dictador elegido...Ob. Cit.* Pg. 43-44

nacionales³⁸. Se verá más adelante que los resultados de las elecciones respaldan los resultados obtenidos por las encuestas de percepción nacional.

Otro aspecto que debemos considerar dentro de la campaña electoral que la ADN llevó adelante para las elecciones de 1997 corresponde a las promesas electorales que este partido dio a conocer a la población. Lo que corresponde al presente trabajo es verificar si lo planteado durante el periodo de campaña política en el tema de la coca y cocaína, simplemente fueron promesas electorales o si existe relación con el Plan de Gobierno que propusieron durante los primeros meses de la gestión.

Las promesas de gobierno que realizó la ADN sobre el tema de la coca-cocaína fueron bastante generales y no manifestaron qué medidas específicas o que políticas gubernamentales se adoptarían para solucionar este problema. Se repitió en ADN la característica de los demás partidos y gobiernos: desconocimiento y falta de información acerca de diversos temas de mucha importancia con relación a la coca y la cocaína: producción, comercialización, uso de la hoja de coca y lo referente a los mercados.

Muchos de estos elementos son prácticamente imposibles de conocerlos ya que están relacionados a una actividad ilegal y encuentra rutas alternativas de producción y comercialización. Pero, lo que preocupa aún más es que a tal nivel de desconocimiento y de desinformación, se plantee llevar a delante políticas tan rigurosas, como si se basaran en estudios científicos de profundidad.

Los “compromisos electorales” que la ADN presentó durante la campaña de 1997, fueron propuestos como resultado de un trabajo conjunto en una alianza partidaria³⁹.

³⁸ Sivak, Martín, *El dictador elegido... Ob. Cit.* Pg. 43-44

³⁹ Alianza entre los siguientes partidos: AND-PDC-NFR-KND-FSB-MOR

Respecto a la temática de las drogas, la propuesta lleva el rotulo de: BOLIVIA LIBRE DE DROGAS, el cual contiene los siguientes objetivos y acciones⁴⁰:

- **Cinco años para sacar a Bolivia del circuito coca-cocaína**
- Política preventiva para la juventud
- Rehabilitación del dependiente y su reinserción productiva en la sociedad, financiada con los bienes incautados al narcotráfico
- Implacable persecución al fabricante y al comercializador de drogas
- **Aplicación de la tesis “precursores cero”, y represión a los traficantes de precursores**
- **Desarrollo Alternativo productivo**
- Cerco al lavado de dinero
- **Ruptura del mito de las fronteras frente a la internacionalización del circuito coca-cocaína**

En este Programa político presentado por la ADN para las elecciones de 1997 se puede notar la importancia de la coca y cocaína para la política boliviana. De ocho objetivos plateados, la mitad hacen referencia directamente a la coca y cocaína y, los otros cuatro objetivos, muestran la misma o mayor relación e importancia que con otras drogas.

Por otro lado, es interesante notar que la propuesta de la ADN no hace referencia explícita a la política que se aplicara respecto a las plantaciones de coca; simplemente son referencias generales de políticas o intenciones. No dice ni una palabra parecida o relacionada con la erradicación de la coca.

⁴⁰ Toro, Enrique. “Compromiso electoral de la alianza AND-PDC-NFR-KN D-FSB-MOR”.// Opinión y Análisis 28, mayo 1997: 49-81

Ahora, se podría inferir que al hablar de desarrollo alternativo, también se habla de erradicación por el hecho de que no se puede entender la política hacia la coca y cocaína separando los programas que lo componen: erradicación, desarrollo alternativo, interdicción y prevención⁴¹. Sin embargo, estos programas provienen de mucho antes que la gestión de gobierno de ADN, se encuentran manifestados en la Ley 1008.

Si bien la política hacia la coca-cocaína no puede entenderse por separado un componente del otro, tampoco quiere decir que, los objetivos propuestos por la ADN durante la campaña electoral, al hacer referencia al programa de desarrollo alternativo, se sobreentienda que la intención es lograr la erradicación total de los cultivos excedentarios e ilegales en Bolivia. Ningún gobierno, por más que haya puesto en marcha el desarrollo alternativo, llegó a proponer y mucho menos a ejecutar un plan de erradicación total de las plantaciones de coca ilegal y excedentaria. Recién en el “Plan Dignidad: Bolivia libre del narcotráfico”, se manifestaba explícitamente la intención de erradicar el total de cultivos de coca que la Ley 1008 declara como excedentarios e ilegales.

El artículo 10 de la Ley 1008 establece que pertenecen a la zona de producción excedentaria las provincias Saavedra, Larecaja y Loayza, las áreas de colonización de Yungas del Departamento de La Paz y las provincias Chapare, Carrasco, Tiraque y Araní del departamento de Cochabamba. En esta zona tiene que haber planes anuales

⁴¹ El Artículo 13 de la Ley 1008 entiende la **Sustitución de Cultivos** al “proceso por el cual se modifica la dinámica económica y social generada por el tráfico ilícito en la producción de coca, para promover la adopción de nuevos patrones productivos y sociales alternativos y lícitos, que aseguren el ingreso suficiente para la subsistencia de la unidad familiar”. El Artículo 14 define la **Reducción Voluntaria** como “el proceso por el cual los productores conciertan y reducen libremente los volúmenes excedentarios de producción de coca, en el marco del Plan o Programa Integral de Desarrollo y Sustitución (PIDYS)”. La **Interdicción** es entendida como “la prohibición y la acción para prevenir y reprimir el tráfico ilícito de sustancias controladas”, Artículo 33 inciso p.

de reducción, sustitución y desarrollo⁴². Es precisamente, este lugar hacia donde están dirigidos principalmente los programa de erradicación y será el núcleo donde se generará los efectos socio políticos posteriores a la aplicación de la política.

Toda política pública esta destinada a generar productos, resultados y efectos previstos, pero, ninguna política está libre de generar resultados y en especial efectos no previstos. La política hacia la coca y cocaína ejecutada por los gobiernos posterior a la aprobación de la Ley 1008, generaron efectos que no estaban contemplados en el diseño inicial y la gestión de ADN no fue la excepción, por el contrario, los resultados obtenidos por la aplicación de su política antidrogas fueron mayores como también los efectos previstos e imprevistos.⁴³

Pero este tema se analizará con más detenimiento en el quinto capítulo, por el momento, es importante determinar qué ideas se manifestaron desde la ADN durante el periodo de la campaña política sobre el tema de la coca y cuál es su relación con el plan propuesto como gobierno.

El proceso político más importante vivido en Bolivia al inicio del gobierno de ADN fue el llamado “Dialogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI”, encuentro social y político realizado entre el 6 al 18 de octubre de 1997. En este encuentro, un conjunto de representantes de la sociedad civil y del poder político se reunieron para debatir en cuatro mesas de trabajo. La mesa “Dignidad” estuvo encargada de debatir cómo salir del circuito coca-cocaína.

Como la “Estrategia Quinquenal antidrogas”⁴⁴ fue presentada el 19 de diciembre, después de la realización del Dialogo Nacional, se puede pensar que este encuentro

⁴² Artículo 10 de la Ley 1008, Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas del 19 de julio de 1988.

⁴³ Cfr. el quinto capítulo de la tesis.

⁴⁴ De esta forma llamó el periódico Última Hora al plan presentado por la ADN. Ver periódico Última Hora, 19 de diciembre de 1997

constituye la fuente de la cual, las autoridades de la ADN formularon el “Plan Dignidad: Bolivia libre del narcotráfico”. Sin embargo, declaraciones extraídas de la prensa nos pueden mostrar que desde mucho antes ya se venía germinando la idea de eliminar la coca ilegal y excedentaria. Ya en febrero de 1997, ADN prometía eliminar en cinco años la coca excedentaria.⁴⁵ Sin embargo, estas declaraciones aisladas se realizaron cinco meses antes de la realización de las elecciones nacionales.

Son de mayor importancia las declaraciones realizadas en julio de 1997 (antes de ser convocado el Dialogo Nacional y con la certeza de ser electo Presidente de Bolivia), cuando Hugo Banzer promete sacar al País del circuito coca cocaína a través de “más erradicación con menos compensación, menos represión con mayores oportunidades de desarrollo alternativo”⁴⁶. La importancia de estas declaraciones radica en que estaba asegurada para Hugo Banzer, la Presidencia de la República de Bolivia y, especialmente, porque expresa de manera puntual elementos que se encontrarán posteriormente en el Plan Dignidad: Bolivia libre del narcotráfico.

Entonces, no es tan simple como creer que el gobierno de la ADN diseñó una política, a partir de los resultados obtenidos en el “Diálogo Nacional”. Parece altamente legítimo para el gobierno ejecutar una política pública que fue extraída de un encuentro entre la sociedad civil y la sociedad política, facilitando el camino del gobierno, sin embargo, no es exactamente esto lo que ocurrió.

La intención de erradicar la hoja de coca ilegal y excedentaria, estaba en los planes de los altos funcionarios de la ADN antes de ser realizado el Dialogo Nacional. Pero, el gobierno, en el plano discursivo manifestó durante todo el proceso de implementación de la política, que del Dialogo Nacional salieron los lineamientos de la gestión pública. Por lo tanto, la idea de “más erradicación con menor

⁴⁵ Periódico Hoy, 14 de febrero de 1997

⁴⁶ La Razón, el 10 de julio de 1997

compensación” no surge precisamente de este encuentro pero, el gobierno de ADN, de manera muy hábil, utiliza este encuentro como una fuente de legitimación política.

Se puede inferir que los dirigentes de la ADN ya estaban seguros de la política de erradicación de coca, incluso mucho antes de contar con un plan de gobierno concreto.⁴⁷

Ningún gobierno propuso concretamente llevar adelante una política que contemple el objetivo de erradicar toda la coca excedentaria e ilegal y mucho menos se obtuvieron estos resultados, por este motivo, parece de gran importancia el evaluar *la política de la ADN en el tema de la coca cocaína*. Fue el primer gobierno que parecía estar completamente seguro de lo que tenía que hacer para cumplir lo establecido en la ley 1008 y efectivamente manifestó una gran voluntad política de lograr los objetivos propuestos.

2.2. Resultados electorales 1997: La megacoalición

2.2.1. Entre las elecciones nacionales y las elecciones congresales

La Constitución Política del Estado vigente en 1997, establecía en el artículo 90, inciso I que:

“Si en las elecciones generales ninguna de las fórmulas para Presidente y Vicepresidente de la República obtuviera la mayoría absoluta de sufragios válidos, el Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos válidos, en

⁴⁷ Cfr. Los Tiempos del 26 de agosto de 1997 cuando presenta una noticia titulada: “¿Y el plan antidrogas preguntan a Banzer?”

votación oral y nominal, entre las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos”.

En este sentido, si ningún candidato obtenía el 50 por ciento más uno de los votos, la elección del Presidente de la República pasaba a ser atribución del Congreso de la República conformada en esta misma elección (como efectivamente ocurrió en Bolivia desde 1985 hasta las elecciones de 2005). Este procedimiento de elección del Presidente se manejaba no dentro del Congreso de la República, las negociaciones se producían entre los niveles superiores de los partidos políticos. En este sentido, la elección del presidente en el congreso simplemente era una formalidad legal.

Los parlamentarios, en la sesión de Congreso del 4 de agosto de 1997, solamente terminaron el trabajo que se vino realizado desde mucho antes. La posición personal de cada uno de los parlamentarios no es primordial frente al proceso político; lo único importante es que acompañen las disposiciones del partido y las negociaciones inter partidarias. Entonces, en los hechos no es completamente atribución del Congreso de la República el elegir al Presidente de Bolivia, más bien, esta decisión estaba en manos de los negociadores políticos de cada partido, según los intereses particulares.

Entre las elecciones nacionales de junio de 1997 y la elección congresal del Presidente de la República el 4 de agosto, se vivieron dos meses en los que las negociaciones y pactos entre los partidos no eran un misterio. Ya se conocían las alianzas y se sabía que Hugo Banzer, el candidato más votado, sería electo como Presidente. Durante estos dos meses, Banzer no era presidente, sin embargo, ya se sintió dentro del gobierno y los medios también entendieron que iba a ser elegido por el Congreso.

Estos dos meses que podemos denominar de preparación para acceder al gobierno, fueron de mucha importancia en el establecimiento de la agenda política en lo que

corresponde al tema de la coca y esto lo pudimos comprobar por las declaraciones realizadas por Banzer en julio de este mismo año⁴⁸.

2.2.2. Resultados electorales y la megacoalición

Para tener una imagen del escenario de fuerza que se llegó a configurar en los poderes el Estado (Ejecutivo y Legislativo principalmente), nos detendremos en los resultados electorales, la conformación del Congreso y de las cámaras que lo componen (Diputados y Senadores) para poder entender las coaliciones partidarias que, por un lado, eligieron al Presidente de la República y, por otro, acompañaron la gestión de gobierno de ADN.

Resultados de la Elección de Junio de 1997

Partido	Votos obtenidos	Porcentaje
ADN	484.705	22.26%
MNR	396.235	18.2%
CONDEPA	373.528	17.16%
MIR	365.005	16.77%
UCS	350.728	16.11%
IU		
MBL	67.244	3.09%
Ausentismo*	931.384	28.64%

Fuente CNE.

*Martin Sivak, El dictador Elegido. Biografía no autorizada de Hugo Banzer.

Como se puede ver en los resultados, en las elecciones nacionales de 1997 no se eligió al Presidente de la República por mayoría absoluta de los votos. Sin embargo, los dos más votados fueron Hugo Banzer, a la cabeza de la ADN, que obtuvo 485.209

⁴⁸ Ver nota 45

votos, con el 22.28% y Juan Carlos Durán, candidato del MNR, con 396.216 votos, el 18.20% del total.

En torno a estos dos candidatos se debía designar al Presidente Constitucional de Bolivia a través de la elección en el Congreso. Hay que considerar que el MNR fue gobierno de 1993 a 1997, periodo en el que desarrolló una serie de políticas que fueron consideradas como anti populares. Este es uno de los motivos por el que, el MNR tuvo menos posibilidades de acceder a la presidencia y esto se reflejó, como pudimos ver, en el resultado de la votación.

Por otro lado, una explicación de la votación que obtuvo Banzer en las elecciones de 1997 (a pesar de que la diferencia con el MNR, el segundo más votado, es apenas de un poco más del 4%), nos da Martín Sivak a través de varios elementos que permiten entender el apoyo que hizo de la ADN el partido con el más alto porcentaje de votación⁴⁹:

- 1) Mantuvo el respaldo de esa quinta parte del electorado que siempre votó por Banzer⁵⁰.
- 2) Banzer anunció la revisión de algunas capitalizaciones para captar parte del electorado nacionalista, muy descontenta con la política del anterior gobierno, de Sánchez de Lozada
- 3) La debilidad de sus oponentes: la crisis del MNR, el MIR golpeado por los narco vínculos y la muerte de Carlos Palenque cuatro meses antes, ayudaron en la victoria de Banzer
- 4) El recuerdo de la supuesta bonanza económica que hubo durante su dictadura

⁴⁹ Sivak, Martín, El Dictador Elegido: Biografía no autorizada de Hugo Banzer Suárez, Plural editores, tercera edición 2002, La Paz-Bolivia. Pg. 57

⁵⁰ Se puede apreciar que a lo largo de su carrera política, Banzer mantuvo un apoyo que puede definirse como estable desde 1979 con el 13.6%; 1980, 17%; 1985, 32.8%; 1989, 25.2%; 1993, 21.05% y 1997, 22.2%. esta base electoral con la que la ADN conto durante todo este tiempo termino a la siguiente gestión, donde su apoyo bajo drásticamente. Para las elecciones del 2002, la ADN obtuvo el 3.4%, ultima elecciones en la que se presentaría el partido. Datos oficiales de la Corte Nacional Electoral.

- 5) El sector juvenil, el mas permeable a votar a por quien encabece las encuestas, no vivió su dictadura
- 6) Bolivia era otro país en 1997 y podía aceptar al ex dictador como Presidente

Sabiendo que partidos y candidatos estaban habilitados para la elección de Presidente por parte del Congreso, es importante ver también cuál era la composición del parlamento y qué partidos conformaron la megacoalición: unión de los partidos en torno a la ADN para el periodo 1997 – 2002 y que eligieron como presidente a Hugo Banzer.

Composición del Parlamento Periodo legislativo 1997-2002

PARTIDO	SENADORES	DIPUTADOS	TOTAL	%
ADN	11	32	43	27.39
MNR	4	26	30	19.11
UCS	2	21	23	14.65
CONDEPA	3	19	22	14.01
MIR	7	23	30	19.11
IU	----	4	4	2.55
MBL	----	5	5	3.18
Total	27	130	157	

Los partidos de la megacoalición actuaban según la lógica de satélites que giran al rededor a un centro que tiene mayor fuerza y capacidad de atracción. La posición de centro fue ocupada en 1999 por ADN. Los demás partidos actuaban simplemente como satélites periféricos a estos, dándoles su apoyo y pidiéndoles algo a cambio.

La megacoalición logró concentrar el 75.16% del Congreso de la República, más de dos tercios de este poder. Esta concentración del poder que efectivamente se llegó a establecer, produjo un deterioro del sistema político y del sistema democrático, cuyas

repercusiones se sintieron inmediatamente y se extienden hasta la actualidad. El abuso de poder durante esta gestión de gobierno se llegará a manifestar dentro del Poder Legislativo como desde el Ejecutivo.

Los efectos de esta situación también repercutirán en lo que hace a la política hacia la coca cocaína y sobre el sector campesino cocalero como tal. Los parlamentarios que respondían a la línea de gobierno no necesitaban consensuar con los parlamentarios de la oposición ningún aspecto por más importante que este sea. La mayoría parlamentaria con la que contaba ADN y sus aliados políticos, les permitía aprobar leyes sin la necesidad de debate o dialogo.

El pacto entre los partidos ya se manifestó en febrero de 1997, sin embargo, se formalizó el mismo día de la elección. Después de firmado el “compromiso por Bolivia”, se vive durante los meses de junio y julio una transición de gobierno: del MNR a ADN. En este periodo de transición se preguntaba a Banzer y a los miembros del partido sobre su Plan de Gobierno y las políticas que promoverían.

Producto de la alianza ADN-MIR, Banzer tuvo muchos problemas y cuestionamientos provenientes de la Embajada de los Estados Unidos por los vínculos de altos dirigentes del MIR con negocios relacionados a la cocaína. La Embajada de Estados Unidos veía un peligro que se llegue a establecer esta alianza. Pero, Banzer no podía prescindir del apoyo del MIR, era su principal aliado frente al MNR. Posiblemente, para revertir la presión y crítica que recibió Banzer de los Estados Unidos por esta alianza, fue una motivación más para plantear una política rigurosa de erradicación de la hoja de coca.

Tenemos que determinar qué importancia real tuvo el Diálogo Nacional en el diseño de la política hacia la coca cocaína para la gestión de gobierno de la ADN 1997-2002; establecer en qué medida, los resultados de este encuentro fueron introducidos en la agenda política dirigida hacia la coca y cocaína. Más que haber realizado un acuerdo

con los diferentes sectores sociales, el gobierno encontró una fuente de legitimación para cualquier política que lleve adelante. Los cocaleros no se sintieron parte de este diálogo ni de los resultados que este produjo, por otro lado, las autoridades de gobierno permanentemente declaran que el Plan Dignidad es producto del diálogo producido y que todos deben cumplir con lo pactado.

3. COCA-COCAÍNA DESDE UN ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas pueden ser entendidas desde dos ángulos distintos que, al mismo tiempo, están estrechamente vinculados. Primero, como el “Estado en movimiento”, llevando adelante emprendimientos en pro de transformar la realidad social. Esta forma de ver las políticas públicas está relacionada a su efectiva realización por parte de las autoridades de gobierno, con el objetivo de generar ciertos efectos sobre la sociedad.

Otro enfoque es desde el *análisis de las políticas públicas*, es decir, entender el funcionamiento del Estado desde la particularidad de uno de sus elementos: cómo actúa el gobierno con relación al ámbito social. Entonces, el análisis de las políticas públicas es una forma de aproximarse a la comprensión de la relación entre el gobierno y la sociedad, uno que demanda soluciones a diversos problemas y otro que debe responder satisfactoriamente a estas demandas.

El estudio de las políticas públicas se encuentra estrechamente ligado a la Ciencia Política. Para el análisis de las políticas públicas se utiliza herramientas de varias otras ciencias (derecho, economía) “pero como ciencia del Estado en acción, es también la rama más reciente de la ciencia política”⁵¹. Esta investigación se identifica con el análisis de las políticas públicas. Por este motivo, es necesario, previamente a entrar de lleno al tema de la investigación, hacer algunas aclaraciones sobre las políticas públicas, su significado y la forma de aproximación al estudio de esta disciplina.

⁵¹ Muller, Pierre. *Las Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá-Colombia, 2006.

3.1. Las políticas públicas y la acción del Estado en el tema coca y cocaína

Una política pública es un proceso decisional generado en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales mediante el cual, el Estado desarrolla una serie de actividades (incluyendo lo que no se hace), dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.⁵²

Lo que se busca con una política pública es obtener productos y resultados que cambien la vida de los ciudadanos. Los productos de una política pública son “aquello que una institución de gobierno está haciendo en un momento y en un ámbito determinados...”, constituyendo “aspectos intermedios en el proceso de las políticas públicas”. Mientras que los resultados (previstos e imprevistos) “explicitan el impacto que una determinada política está teniendo en la sociedad...y que a su vez, permiten evaluar su rendimiento al relacionarla con sus fines”.⁵³

Una vez que se tiene mínimamente claro qué es y qué busca una política pública, necesitamos entender cómo se lleva adelante el cumplimiento de estos objetivos. Pallares dice, siguiendo el planteamiento de Peters, que una política pública cuenta con instrumentos que le permiten obtener los productos y resultados:

- 1) normas jurídicas
- 2) los servicios
- 3) recursos financieros
- 4) la persuasión.⁵⁴

⁵² Pallares, Francesc. *Las políticas públicas: El sistema político en acción*. Revista de estudios políticos (nueva época) Núm. 62. Octubre-diciembre. Pg. 142-1443

⁵³ Pallares, Francesc. *Las políticas públicas...*(Ob. Cit. Pg. 144)

⁵⁴ Pallares, Francesc. *Las...* Ibíd.

Como veremos en el desarrollo del siguiente capítulo, el diseño, implementación y la evaluación de la política hacia la coca y cocaína (y cualquier otra política) hará uso de estos instrumentos en mayor o menor medida, dependiendo de factores como el lugar, tiempo, actores involucrados y, también el contexto específico de cada momento.

3.1.1. Origen de la política pública antidroga

¿De qué manera el Estado llegó a entenderse como la principal entidad encargada de brindar soluciones a los diversos problemas que presenta o manifiesta la sociedad, en sus diferentes estratos o grupos? Pierre Muller dice que esto se debe principalmente a que, los cambios generados por la industrialización de las sociedades occidentales, provocó la búsqueda de nuevos medios de regulación social. La industrialización dio paso al cambio en la organización de sociedades territoriales a sociedades sectoriales, lo que se ve manifestado en tres procesos fundamentales:

- 1) un estallido de las estructuras tradicionales; la familia se limita a la reproducción, mientras que las actividades de producción se establecen en el universo profesional;
- 2) las actividades económicas bajo papeles profesionales, cada vez más numerosos, más especializados y que exigen una formación específica;
- 3) nuevas lógicas de ensamblaje de la división del trabajo sobre criterios profesionales y no territoriales⁵⁵.

En este sentido, la sociedad y las personas dejan de identificarse por criterios territoriales y, más bien, producto del crecimiento económico y de la industrialización, las sociedades y los individuos se agrupan e interrelacionan de

⁵⁵ Muller, Pierre. *Las políticas públicas...*(Ob. Cit. Pg. 40)

acuerdo a parámetros profesionales y laborales. Esto entendemos como el paso de sociedades territoriales a sociedades sectoriales, donde los conflictos de intereses se producen entre estos grupos sectoriales transformando de la misma forma las lógicas de negociación y solución de controversias.

¿Dónde entra la acción del Estado en esta situación donde lo primordial en la organización social se da a nivel sectorial y no así territorial? Uno de los efectos principales de este proceso social es que la relación, la cercanía y la identificación entre los individuos sufrirán transformaciones, transfiriendo la responsabilidad de la protección social al Estado quien, a través del gobierno, recibirá una serie de demandas de los diferentes grupos que componen la sociedad.

Es decir que los individuos no buscarán más protección en el espacio territorial, sino en los sectores sociales a los que pertenecen, ya sean estos de carácter profesional o laboral y estos a su vez pedirán que el Estado les garantice una serie de condiciones y, a su vez, solucione los conflictos con otros sectores. Es en este momento donde se evaluará el papel que cumple el Estado. Esto manifiesta Muller cuando dice que:

“...con el surgimiento de la forma social del asalariado y el debilitamiento de las solidaridades locales se desarrollan nuevas formas de solidaridad o de vínculo social que van a desembocar, finalmente, en las diferentes formas de Estado-providencia. A partir de este momento, lo “social” va a desarrollarse como sector específico, y ser objeto de políticas públicas específicas.”⁵⁶

Como consecuencia de este proceso, será necesario introducir cambios en *los procedimientos de mediación social*; el tratamiento de los conflictos responderá a intereses de diversos sectores que, si bien conviven en una misma sociedad, pueden

⁵⁶ Muller, Pierre. *Las políticas públicas* (Ob. Cit. Pg. 41)

ser contradictorios, lo que a su vez genera situaciones de controversia y difícil solución (si es que existe solución). También se necesitará la utilización de “nuevas herramientas intelectuales en la regulación de estas demandas sociales”. Sin embargo, la dependencia a estas herramientas propias crecerá hasta el punto que numerosas políticas públicas no tendrán otro objetivo que la gestión de los desajustes producidos por otras políticas sectoriales⁵⁷.

Un ejemplo de esta situación de desajuste es precisamente la realidad que se vive alrededor de la política hacia la coca y cocaína. Esta política está dirigida a beneficiar a la población consumidora (o potencial consumidora) de cocaína, sea nacional o extranjera. Pero, existe un sector social, los productores de coca, que ejercen resistencia a esta política ya que ve afectado sus intereses principalmente económicos y no ven que desde el Estado se proponga una alternativa a la producción de coca que pueda convencerlos de cambiar sus parámetros laborales y económicos.

Los productores de coca encuentran en la resistencia a la erradicación de la hoja de coca, una fuente de identificación que fortalece sus vínculos como sector y al mismo tiempo, empieza a generar desde este fortalecimiento, demandas y exigencias al Estado, quien desde la lógica de las políticas públicas, debe solucionar los conflictos existentes entre los diversos sectores. Pero como se puede notar, la política de erradicación de coca beneficia no a un sector laboral, profesional y tampoco está dirigida a un sector territorial: consumidores. Entonces, el conflicto de los cocaleros no es con otro sector determinado, sino directamente con el Gobierno boliviano y dentro del ámbito discursivo, con el Gobierno de los Estados Unidos.

En este sentido, el Estado boliviano, al ejecutar la política de erradicación de la hoja de coca, tuvo la necesidad de planificar y ejecutar otra medida que permita solucionar o reducir los desajustes producidos en el sector cocalero. Esta otra medida es el

⁵⁷ Muller,Pierre. *Las políticas públicas...* Ibíd. Pg. 42 y 44

desarrollo alternativo. Tanto la erradicación como el desarrollo alternativo, son medidas que se encuentran dentro de la política hacia la coca y cocaína y están reglamentados en la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas Ley N° 1008 (julio de 1988).

En el momento de ejecución de estas medidas se produjeron una serie de problemas a los que cada gobierno respondió de una forma particular, pero siempre en base a lo determinado en la Ley 1008. Y son precisamente estas respuestas particulares que cada gobierno plantea, lo que interesa estudiar, es decir, cómo actúa con relación a los desajustes producidos por otras políticas hacia la coca y cocaína, los productos, resultados y efectos sobre la sociedad y es sistema político.

3.1.2. La política hacia la coca y cocaína

La acción que emprendieron los gobiernos desde la aprobación de la Ley 1008, puede ser entendida desde las políticas públicas, a partir del modelo incrementalista. Este modelo de políticas públicas se caracteriza por tomar en cuenta lo desarrollado previamente (en anteriores gestiones de gobierno), para diseñar cambios necesarios en aspectos específicos, sin afectar el núcleo de la política, alcanzando el objetivo de la política pública. Precisamente en el tema de la coca y cocaína, ningún gobierno (MIR 1989-1993; MNR 1993-1997 y; ADN 1997-2002) aplicó una política fuera de lo estipulado en la Ley 1008.

En el modelo incrementalista de políticas públicas, "...la elaboración de las políticas parte de la situación existente anteriormente, planteando sólo pequeños cambios de forma incremental. Es decir, que el número de las alternativas que se consideran en el

análisis queda limitado a aquellas que incorporan cambios no demasiado importantes en relación a la situación precedente.”⁵⁸

Siendo este el caso en la política llevada adelante en Bolivia, lo que planteamos en esta investigación es precisamente estudiar estos cambios específicos y periféricos en el gobierno de ADN. Pensamos que la reformulación de la política hacia la coca y cocaína durante este gobierno generó los resultados más cercanos a lo establecido por la Ley 1008, sin embargo, el haber logrado los mejores resultados en este tema, generó ciertos efectos e impactos dentro del sistema político igualmente de mayor importancia que otros gobiernos.

La política hacia la coca y cocaína no establece con claridad la población a la que se quiere beneficiar. Más bien se trata de una “situación problemática en la que se ve la necesidad de actuar sobre ella.”⁵⁹ Por otro lado, es posible afirmar que el principal sector social afectado por la aplicación de esta medida es el sector campesino cocalero (y en los hechos, los cocaleros de las regiones productoras de Cochabamba son quienes vivieron la aplicación de esta política con mayor fuerza).

Esta afirmación se respalda entendiendo que una política pública, en cierta forma, debe lograr principalmente beneficiar a la sociedad o un sector de esta, generando mejores condiciones de vida (trabajo, comunicación, salud), pero, siguiendo el elemento principal de la política hacia la coca y cocaína (la erradicación y reducción de la coca ilegal y excedentaria de coca), solo se ve un sector claramente perjudicado, lo que nos lleva de nuevo a la misma pregunta con mayor fuerza: ¿Quiénes son los beneficiados de esta medida?

En el entendido de que la disminución en la producción de coca generaría, al mismo tiempo, una disminución en la producción de cocaína, el beneficiado con esta medida

⁵⁸ Pallares Francesc. *Las políticas públicas: el sistema...*(Ob. Cit. Pg. 147-148)

⁵⁹ Pallares Francesc. *Las políticas...*Ibíd.

sería el total de la población en el entendido de que el objetivo es preservar la salud pública que se ve amenazada por el consumo de cocaína. Si bien el consumo de drogas en Bolivia es muchísimo menor al de Estados Unidos y Europa, la población boliviana, en la lógica de las políticas gubernamentales, no deja de ser vulnerable al consumo. Sin embargo, la población a la que beneficia la política de erradicación de cultivos de coca continua siendo imposible determinar o delimitar, dificultando el diseño aplicación y estudio de esta política pública.

Entonces, ante una situación problemática (trafico y consumo de cocaína) se presenta una acción (erradicación de las plantas de coca) afectando la calidad de vida de un sector social (campesinos coccaleros). Y esta es la forma en que se entiende la política porque como respuesta a este perjuicio se plantea un segundo elemento, complementario a la política de erradicación: el desarrollo alternativo.

El modelo incrementalista de políticas públicas aplicado a la coca y cocaína

La posibilidad que cada gobierno tiene de realizar ajustes específicos a la política hacia la coca y cocaína, constituye, desde un punto de vista funcional, la principal fortaleza de esta política por la continuidad en su implementación. Cada gobierno introdujo ajustes en los elementos de la política según los límites planteados por la Ley 1008. En el Plan Dignidad propuesto por ADN, es reflejo de modificaciones específicas más que una transformación total o un nuevo planteamiento de la política hacia la coca y cocaína.

Los cambios que ADN implantó en la política fueron justificados dentro del Plan Dignidad en las fallas de la implementación, los productos y resultados inesperados que la política generó hasta 1997, sin embargo, estas modificaciones siguen amparadas bajo la Ley 1008. Una de las modificaciones más importantes que ADN diseño y ejecutó se encuentra dentro de la compensación económica que se dio a los

cocaleros por la reducción voluntaria de los cultivos de coca excedentaria y se expresa en el Plan de gobierno de la siguiente manera:

“...se modificará el sistema de compensación económica directa e individual por una compensación comunitaria, en razón de que el actual sistema no alcanzó una reducción de los cultivos excedentarios de coca debido a la marcada resistencia de los productores.”⁶⁰

Como se puede ver en esta cita, se entiende la medida como una *modificación* que responde a la *imposibilidad de un sistema actual* de producir un *resultado específico*. Concluye diciendo que la imposibilidad de lograr un resultado específico se debe a la resistencia por parte de los productores de coca (sector afectado por la política). Entonces, se puede suponer que las modificaciones introducidas a la política hacia la coca y cocaína produzcan los resultados esperados, es decir, la reducción de los cultivos excedentarios, logrando la aceptación y compromiso del sector que anteriormente se encontraba en una situación de resistencia.

Veremos más adelante que las modificaciones lograron efectivamente, los resultados esperados en cuanto a la reducción y erradicación de coca pero, la actitud de resistencia del sector cocalero continuó igual o incluso con mayor fuerza. El panorama de erradicación de coca exitosa y continuidad de la resistencia de los cocaleros, más bien produjo situaciones no esperadas generando efectos e impactos de igual manera imprevistos.

Entonces, esta política tendrá fallas e impactos que serán igualmente particulares; ninguna política puede lograr todos los objetivos propuestos. Por el contrario, lo más común es que también se produzcan resultados no esperados que solamente podrán

⁶⁰ Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002

ser percibidos al finalizar la política, durante el periodo de evaluación o incluso, recién serán percibidos mucho tiempo después.

3.2. ¿El “Plan Dignidad” puede ser entendido como una política pública?

La pregunta con la cual subtitulamos esta parte del trabajo nos permite acercarnos de forma más concreta al Plan Dignidad desde un enfoque propio del análisis de políticas públicas. En este sentido, la identificación de la política hacia la coca y cocaína durante el Gobierno de ADN, con relación a su proximidad al proceso de políticas públicas se puede realizar a través de cinco elementos⁶¹:

- a) Una política pública no está compuesta por una sola acción a ser emprendida, por el contrario, “está constituida por un conjunto de medidas concretas”
- b) La asignación de los recursos es más o menos autoritaria. “Ya sea explícita o latente, la coerción siempre está presente”
- c) El tercer elemento que permite diferenciar a una política pública de una medida aislada es que la primera es parte de un “marco general de acción”, no siempre fácil de identificar.
- d) “Una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos para lograr, definidos en función de normas y valores.”

⁶¹ Los cinco elementos fueron propuestos por Yves Mény y Jean-Claude Thoenig en *Politiques publiques*. Paris, PUF, 1989. Citado por Muller, Pierre, *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá-Colombia, 2006. Pg. 52-53

- e) El quinto elemento de identificación, hace referencia a que una política pública tiene un público o unos públicos (activos y pasivos) que se ven afectados por esta política.

A través de estos cinco elementos lograremos identificar las características de una política pública y, de esta forma, realizar un acercamiento al Plan Dignidad para poder determinar en qué medida se acerca a estos cinco elementos propuestos por Mény y Thoenig. No queremos decir que si el Plan Dignidad no cumple con todos los parámetros de identificación propuestos, no es una política pública o que no corresponda el realizar un estudio a partir de este enfoque. La intención de este análisis es poder acercarnos con mayor claridad al Plan Dignidad entendiendo cómo ha sido diseñado e identificar los componentes que hacen a este plan.

a) Un conjunto de medidas concretas

En lo que respecta al primer punto, se puede decir que el Plan Dignidad no fue diseñado en función de una sola idea aislada, comprende cuatro elementos que pueden ser claramente diferenciados y que incluso, están señalados en el Plan de Gobierno de manera explícita: “para que Bolivia se vea libre del narcotráfico, en los próximos cinco años, el gobierno llevará a cabo una política integral que articula el desarrollo alternativo, la erradicación de los cultivos ilegales, la interdicción, la prevención y la rehabilitación.”⁶²

b) Una asignación más o menos autoritaria de los recursos

Estas cuatro medidas contempladas en el Plan Dignidad no parecen tener la misma importancia para el Plan de Gobierno. Esto puede notarse en la forma como se realizó

⁶² Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002, septiembre de 1998. Pg. 127

la asignación de recursos para cada uno de los componentes de la política, lo que constituye el segundo elemento de identificación de una política pública.

En el momento que ADN presentó el Plan General de Desarrollo Económico y Social, también se pudo observar incertidumbre sobre el tema de los recursos financieros necesarios para la ejecución de la política diseñada. Sin embargo, el Plan anuncia la creación de un Programa de búsqueda de cooperación internacional de recursos financieros para “cumplir la meta de enfrentar y destruir al narcotráfico en Bolivia en los próximos cinco años.”⁶³

Para esto, la “Estrategia Boliviana de la Lucha contra el Narcotráfico” propuesta por ADN presupuestó la necesidad de 952 millones de dólares para su implementación: 700 millones para el desarrollo alternativo (73%); 129 millones para interdicción (14%); 108 millones para erradicación (11%) y; 15 millones para prevención (2%). Estos son montos que se manejaron en la etapa de diseño de la política y muestran una asignación de los recursos de manera autoritaria. Ahora, en el momento de la implementación de la política, el gobierno tuvo muchas dificultades en conseguir este dinero ya que se estimaba que aproximadamente el 85% debía provenir de la comunidad internacional.⁶⁴

c) La política dentro de un marco de acción

Como lo señalan Many y Thoenig, efectivamente este es uno de los puntos más difíciles de identificar. Lo que estamos buscando en este tercer punto es lo externo de la política pública, el envoltorio que cubre a estas cuatro medidas ya identificadas dentro de la política hacia la coca y cocaína: erradicación, desarrollo alternativo, interdicción y prevención y rehabilitación.

⁶³ Plan General de Desarrollo...Ibid. Pg. 135

⁶⁴ Periódico Hoy, 19 de enero de 1998

Identificamos el marco general de acción de la política hacia la coca y cocaína dentro del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) presentado por ADN. Este Plan manifiesta “los grandes objetivos nacionales... definidos de manera consensuada entre el Estado y sociedad civil”⁶⁵. De trece objetivos propuestos en el PGDES, uno establece específicamente “la erradicación del narcotráfico”⁶⁶. Este constituye un primer elemento que permite entender la política hacia la coca cocaína de manera general.

Entonces, se entiende a la lucha contra el narcotráfico como el elemento clave que constituye el marco general de acción de la política antidrogas y en específico hacia la coca y cocaína. Esto se manifiesta claramente en el PGDES cuando dice: “para que Bolivia se vea libre del narcotráfico, en los próximos cinco años, el gobierno llevará a cabo una política integral que articula el desarrollo alternativo, la erradicación de los cultivos ilegales, la interdicción y la prevención y rehabilitación”.⁶⁷

Para el gobierno de la ADN, dignidad significa “construir una Bolivia libre del narcotráfico, no expuesta a imposiciones externas”⁶⁸. Pero, la segunda fuente constitutiva del marco general de acción de la política proviene del ámbito internacional y su capacidad de influencia sobre las políticas internas. Entonces, el marco general de acción de la política hacia la coca cocaína esta constituido por dos elementos: 1) la lucha contra el narcotráfico propuesta por el PGDES y 2) los lineamientos provenientes de convenios y acuerdos a nivel internacional.

⁶⁵ El consenso expresado en el PGDES proviene del encuentro producido entre representantes del sistema político y de la sociedad civil a fines de 1997, denominado “Dialogo Nacional: Bolivia hacia el Siglo XXI”. Sobre la relación de este encuentro con la política hacia la coca y cocaína volveremos más adelante.

⁶⁶ Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002, septiembre de 1998. Pg. 7 y 15.

⁶⁷ Plan General de Desarrollo...Ibíd. 127

⁶⁸ Plan General de Desarrollo...Ibíd. Pg. 7.

d) Las metas y objetivos en torno a normas y valores

La política de lucha contra las drogas está motivada por un conjunto de valores que se concentran en torno a la salud pública y la seguridad nacional que se basan en la idea de que las drogas dañan a la sociedad. Al respecto, el PGDES presentado por la ADN para su gestión de gobierno 1997-2002 establece que: “el narcotráfico, que tanto daño provoca a nivel mundial, está socavando las bases de la sociedad y está afectando a la juventud, generando círculos viciosos de autodestrucción, pobreza, dependencia y marginamiento.”⁶⁹

A partir de esta visión, es que se plantean los objetivos de la política hacia la coca y la cocaína:

- Un primer objetivo es lograr que la población dedicada al cultivo de coca se vea lo menos afectada posible por la erradicación de la coca, a través de la generación de un desarrollo que sea capaz de sustituir la economía del circuito coca-cocaína.
- En cuanto a la prevención y rehabilitación, lo que se busca es reducir la oferta y demanda de drogas. Esto se lograría, según el PGDES, involucrando a los productores de coca en el desarrollo alternativo y, por otro lado, utilizando estrategias educativas dirigidas a generar rechazo activo y participativo de la sociedad civil a la producción y tráfico ilícito de drogas.
- El tercer objetivo manifestado por la política del Gobierno de ADN, y al que se dedicó los mayores esfuerzos, es lograr en un periodo de cuatro años, la eliminación de los cultivos de coca que se encuentran en las zonas no tradicionales de producción y que están dirigidos a la fabricación de cocaína.

⁶⁹ Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002, septiembre de 1998. Pg. 14.

Es decir, erradicar 38.000 hectáreas de plantaciones de coca entre 1998 a 2001.

- El último objetivo, pero no menos importante, es controlar el ingreso de precursores al país y a las zonas de producción de coca y, al mismo tiempo, controlar la salida de droga de las zonas productoras de coca y fuera del país.

e) **Los actores de la política**

Entendemos que los actores son los “individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esa política. Algunos serán pasivos y otros se organizarán para influir en la elaboración o en la puesta en marcha de los programas políticos.”⁷⁰ Entonces, a partir de los objetivos señalados en el anterior elemento podemos identificar los actores (o públicos) según dos criterios: 1) ya sean activos o pasivos y/o 2) instrumentales o finales respecto de la política hacia la coca y la cocaína.

Los actores que cumplen un papel instrumental son individuos, grupos u organizaciones que constituyen un medio para llegar a un fin previamente identificado. Es decir que la política pública no está dirigida hacia estos actores, no son el público final de la política. Los actores finales son el objeto de la política, son a quienes se quiere beneficiar o sobre quienes se quiere generar algún cambio. Estos, al mismo tiempo pueden ser activos o pasivos.

⁷⁰ Yves Mény y Jean-Claude Thoenig. *Politiques publiques*. Paris, PUF, 1989. Citado por Muller, Pierre, *Las Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá-Colombia, 2006. Pg. 53

Actores involucrados en la política hacia la coca y la cocaína

Medidas	Actores activos finales	Actores activos instrumentales o medios	Actores pasivos finales	Actores pasivos instrumentales o medios
Erradicación		*Fuerzas Armadas *Productores de coca (opositores)	*Población general *Consumidores	
Desarrollo alternativo	*Productores de coca *Empresarios	*Empresarios		
Prevención y rehabilitación	*Consumidores		*Población en general	*Productores de coca
Interdicción		*Fuerzas Armadas	*Población en general *Consumidores	

Elaboración propia

Es posible identificar en cada uno de los ámbitos de acción propuestos dentro del Plan Dignidad, la participación de los actores más importantes, su diferencia o identificación según el rol que cumple cada uno. Por ejemplo, las Fuerzas Armadas participan principalmente en dos medidas, erradicación e interdicción, además que, en ambos casos cumplen un rol de “actores activos instrumentales”.

Ahora, los productores de coca son para la política de erradicación, “actores activos instrumentales”. Son instrumentales o medios en el sentido que se ven afectados por

los objetivos principales de la erradicación de coca: 1) reducir la materia prima de fabricación de cocaína y 2) generar inestabilidad en la producción de coca.

La reducción de hoja de coca, tiene la intención de reducir la oferta de cocaína, beneficiando la salud de los consumidores y a la población en general, dos actores entendidos como “pasivos finales”. Por otro lado, respecto a la erradicación, los productores de coca son activos entendiendo que generan resistencia precisamente a esta política, es decir, que no son actores contemplativos, participan en la resistencia a la política.

Por otro lado, con la intención de compensar los daños generados por la erradicación, los productores de coca son considerados, para el desarrollo alternativo, “actores activos finales”, al igual que los empresarios privados.

4. LA POLÍTICA HACIA LA COCA Y COCAÍNA: FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

“En pocos campos de la actividad política o de la actividad económica uno puede encontrar un contraste más grande entre la inflexibilidad y la rigidez de diseño de políticas y el escaso conocimiento del tema, como en el caso de las drogas.”

Roberto Laserna. El circuito coca-cocaína y sus implicaciones

Un enfoque cíclico de políticas públicas permitirá ordenar y analizar el proceso completo que atraviesa una política, no como etapas por las que necesariamente tiene que atravesar dicha política, sino, como un marco referencial para su análisis y estudio. En este sentido, Pallares identifica tres grandes momentos por los que atraviesa una política pública: 1) la formulación de las políticas; 2) la implementación o su proceso de aplicación práctica y; 3) La evaluación de su rendimiento que contempla la continuidad o cambio.⁷¹ En base a esta división describiremos el proceso por el cual se hizo realidad la política hacia la coca y cocaína del Gobierno de la ADN.

4.1. La formulación

Para el análisis del Plan Dignidad, subdividiremos el momento de la formulación de esta política en: el establecimiento de la agenda política, la definición de los problemas y el establecimiento de los objetivos y la selección de la opción⁷². Estos

⁷¹ Pallares, Francesc. *Las políticas públicas: El Sistema...* (Ob. Cit. Pg. 150)

⁷² Estos tres elementos son una adaptación del trabajo de Pallares, originalmente, el autor divide la formulación de una política en: a) El establecimiento de la agenda política; b) La definición de los problemas; c) La previsión; d) Establecimiento de objetivos; e) La selección de la opción. Pallares, Francesc. *Las políticas públicas: El Sistema...* (Ob. Cit.)

tres elementos nos permitirán entender los aspectos principales que dieron origen a la política hacia la coca y cocaína por parte del Gobierno de la ADN.

4.1.1. Establecimiento de la agenda: “Plan Dignidad: Bolivia libre del narcotráfico”

Se entiende al establecimiento de la agenda política como “el primer momento en la vida de una política...en el que se realiza una primera selección de aquellas cuestiones o situaciones problemáticas –ahora o potencialmente- sobre las que plantearse la posibilidad o la necesidad de actuar sobre ellas, de definir una política en relación a ellas”⁷³. ¿Por qué determinados hechos o fenómenos se considera que deben ser tratados a través de una política, es decir, entran en la agenda política?, es la pregunta clave que formula Pallares. Es decir, ¿por qué las personas o grupos que tiene poder de decisión, introducen ciertos temas dentro de sus planes de gobierno y, de la misma forma, por qué otros temas no tienen el mismo interés?

Comenzando con una explicación general, es preciso señalar que a partir de la promulgación de la ley 1008 en julio de 1988, ningún gobierno (MIR 1989-1993, MNR 1993-1997 y ADN 1997-2002) pudo no introducir en la agenda política el tema de la lucha contra el narcotráfico de acuerdo a lo que establece esta ley⁷⁴. Previamente a la promulgación de la Ley 1008 se realizaron pruebas y proyectos más de carácter experimental. Con las regulaciones introducidas en la Ley 1008, las políticas hacia la coca y cocaína presentarán cuatro medidas concretas: desarrollo alternativo, erradicación, interdicción y prevención.

⁷³ Pallares, Francesc. *Las políticas públicas: El Sistema...* (Ob. Cit. Pg. 151)

⁷⁴ Incluso el gobierno de Evo Morales (2006-2009) que a pesar de pertenecer al sector campesino cocalero del Chapare, mantiene una política gubernamental que se enmarca dentro de las líneas generales que identifican a la lucha contra las drogas desde el gobierno del MIR ya que la ley 1008 determinó los márgenes en que los distintos gobiernos se moverán en la aplicación de esta política.

Esto se diferencia del discurso político y la estrategia específica de acción como elementos clave que identifican la política de cada gobierno. Para esta investigación, se está analizando la política hacia la coca y cocaína del gobierno de la ADN. En este sentido, acercándonos al tema de la tesis, podemos formular la siguiente pregunta: ¿qué factores influyeron para que durante este gobierno se interesen en el diseño del “Plan Dignidad: Bolivia libre del narcotráfico”?

Son tres los factores principales que más importancia presentaron a la hora de decidir qué se debe introducir en la agenda política:

- A) Los resultados obtenidos del encuentro denominado “Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI”, que se llevó a cabo del 6 al 18 de octubre de 1997
- B) El fracaso de la política antidroga del Gobierno del MNR 1993-1997 y la continua amenaza de descertificación por parte del parlamento y la embajada de los Estados Unidos
- C) La política antidrogas implementada por anteriores gobiernos generó efectos contrarios a los esperados: generó inestabilidad en la producción de coca, reduciendo su precio pero, no se logró disminuir los volúmenes de producción ni que los campesinos se interesen en productos alternativos.

Veamos cada uno de estos elementos por separado para tener una mejor comprensión de lo que se quiere decir.

A) Los resultados obtenidos del encuentro denominado “Diálogo Nacional, Bolivia Hacia el Siglo XXI”.

El “Dialogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI” planteó como objetivo que los bolivianos se pongan de acuerdo en 1) hacer un diseño global de las políticas de Estado que superen el horizonte temporal de un gobierno y 2) avanzar en la profundización de la democracia pactada, intentando acuerdos entre la sociedad civil

y el Estado⁷⁵. Para el desarrollo de este dialogo se organizaron cuatro mesas, cada una dedicada a una temática específica: desarrollo económico (Mesa de Oportunidad), lucha contra el narcotráfico (Mesa de Dignidad), Estado y Sociedad (Mesa de Justicia e Institucionalidad) y desarrollo humano (Mesa de Equidad).

Los resultados de este encuentro representan, para el Gobierno de la ADN, la base fundamental para la elaboración de su Plan de Gobierno y también constituye uno de los factores más importantes para todo el ciclo de la política antidrogas de este periodo de gobierno. Este encuentro determinó la profundidad que alcanzaría la política hacia la coca y cocaína durante la formulación como en la implementación misma.

La importancia de este encuentro para el partido de gobierno se reflejó no en el hecho de que las ideas hayan salido precisamente de este dialogo, sino, que el gobierno lo utilizó de una manera bastante pragmática: constituyó durante todo el proceso de implementación de la política, la principal fuente de legitimación política, que se verá manifestada a nivel discursivo.

Entonces, el hecho de mayor relevancia para el sistema político en cuanto al proceso generado por el Diálogo Nacional fue que el Gobierno de la ADN se apropió de los resultados obtenidos de este encuentro y diseñó su plan de gobierno utilizando elementos que le beneficiaban y así mismo, llegó a implementar no todos los acuerdos a los que se había llegado, sino, los que consideraron, dentro del partido, los más convenientes⁷⁶. Entonces, parte del diseño del plan de gobierno provino de los

⁷⁵ FUNDEMOS, “Dialogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI”.// Opinión y Análisis 33, abril 1998: Pg. 9

⁷⁶ Para profundizar sobre este tema ver de Toranzo, Carlos. *La experiencia boliviana: 'Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI' y 'Diálogo Nacional 2000: lucha contra la pobreza'* en *Dialogo Social en América latina: una camino hacia la democracia ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2005 http://books.google.com.bo/books?id=95YFZidlu4C&printsec=frontcover&source=gbs_navlinks_s#v=onepage&q=&f=false

resultados del Diálogo Nacional:

“Los lineamientos estratégicos del PGDES reflejan los consensos logrados en las mesas nacionales de diálogo y concertación, realizadas en octubre de 1997 (...) iniciando así un proceso permanente de participación ciudadana que modifique sustancialmente la relación del Estado con la sociedad.”⁷⁷

En el tema de la política hacia la coca y cocaína, el PGDES 1997-2002 expresa que se sustenta en los principios adoptados en consenso en la Mesa de Dignidad. Efectivamente un principio que se encuentra tanto en los resultados del Dialogo Nacional como en el plan de gobierno es que “Bolivia debe salir del circuito ilegal de las drogas durante el próximo quinquenio.”⁷⁸ Esta relación constituye la fuente de legitimidad que el gobierno necesitaba precisamente para llevar adelante la política hacia la coca y cocaína que, como vimos en el anterior capítulo, ya se había determinado mucho antes de que la ADN gane las elecciones nacionales.

La idea de erradicación total de los cultivos no provenía precisamente del Dialogo Nacional. Este proceso político sirvió como fuente de legitimación a una política que ya fue pensada previamente. Durante la campaña electoral el partido de la ADN ya proponía “sacar a Bolivia del circuito coca-cocaína en cinco años”⁷⁹, por tal motivo no es precisamente que esta idea se haya adoptado de los resultados del Plan Dignidad.

⁷⁷ Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002. Pg. 7

⁷⁸ Plan General de Desarrollo...Ibíd. Pg. 15

⁷⁹ Ver nota 45

B) El fracaso de la política antidroga del Gobierno del MNR 1993-1997 y la continua amenaza de descertificación por parte del parlamento y la Embajada de los Estados Unidos.

La gestión de gobierno anterior a ADN estuvo en manos del el MNR bajo la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada de 1993 a 1997. Este Gobierno atravesó situaciones conflictivas con los sectores sociales, específicamente los cocaleros del Chapare por el tema de la erradicación de la hoja de coca, además, tuvo presiones de carácter político por parte del Embajador de los Estados Unidos por el mismo tema.

Laserna, llegó a la conclusión que “la falta de una política consistente puso al gobierno (del MNR) en condiciones de extrema vulnerabilidad frente a las presiones externas e internas.” Además, inicialmente este gobierno se caracterizó por tener menosprecio, dudas y ausencia de decisiones y, posteriormente a un ultimátum y amenazas de descertificación por parte de la embajada de Estados Unidos, se pasa a una etapa de cumplimiento descontrolado de estas exigencias.⁸⁰

Esta situación es la que precisamente se quiere evitar, desde el Gobierno de la ADN, al introducir el Plan Dignidad en la agenda de las políticas públicas. Primero, el tener un plan consistente sobre el tema de la coca y cocaína le dio una cierta estabilidad, principalmente a nivel internacional; es decir, la certificación por parte de los Estados Unidos. El 27 de agosto de 1997, el Vicepresidente, Jorge Quiroga, dijo:

“En cinco años tenemos que sacar a Bolivia del narcotráfico, lo que implica dar oportunidades económicas a los campesinos, carreteras para sus productos, pero se lo tiene que hacer mostrando progresos”

⁸⁰ Laserna, Roberto, *De la duda a la confusión: coca y lucha antidrogas entre 1993 y 1997*. En Fundación Milenio. *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz. 1998

claros en la erradicación para evitar algo tan agravante como la descertificación.”⁸¹

Asegurada la estabilidad del gobierno a nivel internacional, se buscó a nivel interno la misma situación y se la conseguiría (por lo menos temporalmente) a través del proceso de Dialogo Nacional mencionado anteriormente. Se puede percibir que para el Gobierno de ADN, lo más importante es satisfacer la demanda proveniente del exterior y evitar la descertificación. En este sentido, ¿qué puede satisfacer más, a las autoridades de los Estados Unidos que un plan que logre erradicar toda la coca que según establece la Ley 1008 está destinada a la fabricación de cocaína?

Además, en marzo de 1997 se anticipó que los Estados Unidos plantearían en adelante y al próximo Gobierno de Bolivia la reducción en la compensación por erradicación voluntaria, la eliminación de coteles nuevos y la cárcel para los nuevos cultivadores⁸². Estos elementos estarán considerados dentro del Plan de Gobierno de la ADN presentado a finales de 1997 y serán expresados en declaraciones de miembros del gobierno, quedando comprobada la intención de este partido político de mantener una buena relación principalmente con los Estados Unidos.

C) Efectos contrarios a los esperados en la política antidrogas implementada por anteriores gobiernos: se redujo el precio de la coca pero no disminuyó la oferta.

El hecho que se haya logrado bajar los precios de la coca hasta 1997, representa un éxito de la política hacia la coca y cocaína. Sin embargo, este logro es parcial debido a que el objetivo último no era lograr esta reducción en los precios de la hoja de coca, sino, a través de esto, desincentivar al sector campesino en la producción de coca. Roberto Laserna demostró que si bien los precios de la coca se redujeron

⁸¹ La Razón, 27 de agosto de 1997. El subrayado es nuestro

⁸² Periódico Última Hora 1 de marzo de 1997.

considerablemente, el promedio de la superficie familiar de coca aumentó incluso con la reducción de la población en el Chapare. Los campesinos respondieron ante la disminución de sus ingresos con un aumento del esfuerzo productivo, es decir, aumento de la producción de coca para mantener el nivel de sus ingresos⁸³.

Creemos que desde el punto de vista de los planificadores de la política, entendieron que se necesitaba, para tener un éxito total en la implementación de esta política, la efectiva disminución de la superficie de coca en las áreas geográficas delimitadas por la ley 1008 y no solamente la reducción del precio como se logró hasta 1997. Existe una gran posibilidad que los planificadores de la ADN entendieran que se debe lograr erradicar la coca ilegal y excedentaria como si fuera un tema pendiente de la política hacia la coca, ya sea de manera voluntaria o forzosa.

4.1.2. Definición de los problemas y objetivos

Continuando con el proceso de las políticas públicas desde un enfoque cíclico, nos encontramos con la **definición de los problemas** que para la presente investigación hemos visto conveniente, unir a la **definición de los objetivos**. Esto debido a que una política no tiene que cumplir –y efectivamente muy pocas lo hacen- con todo el proceso ni seguir el orden en el que está pensado. Como ya dijimos, el propósito de la investigación es lograr entender la política que se estudia a través de un análisis que emplee los instrumentos de estudio de las políticas públicas.

El principal problema identificado por el PGDES es que el circuito coca-cocaína distorsiona casi todos los niveles de la sociedad...“corrompe y afecta la institucionalidad, pone en riesgo la salud e integridad moral de la juventud, destruye

⁸³ ILDIS. *El circuito coca-cocaína y sus implicaciones*. La Paz, enero de 1996. Pg. 12. Resultados del Foro realizado por el ILDIS y el Foro Económico el 16 de septiembre de 1995. La exposición central estuvo a cargo de Roberto Laserna.

el tejido social, daña la imagen internacional y lesiona la dignidad del país.”⁸⁴ No se puede dejar de notar que esta política siempre respondió a fuertes presiones políticas tanto internas como externas, situación que según Pallares, conduce a una inadecuada o incompleta definición del problema, y como las políticas públicas representan un conjunto de etapas conectadas entre sí, la mala definición del problema con seguridad repercutirá en las demás etapas de la política.

Esta falencia no es propia del gobierno de ADN, es un problema que se viene arrastrando desde las primeras acciones emprendidas por parte del Estado. La falta de información sobre el tema de la coca y cocaína es una barrera que ningún gobierno ha sido capaz de superar y una política pública basada en poca información, en simples estimaciones y en el peor de los casos, en prejuicios, no garantiza la obtención de los resultados deseados.⁸⁵

En base a la identificación del problema es que el PGDES establece como objetivo, “definido de manera consensuada entre el Estado y la Sociedad (lo que nos lleva una vez más al Dialogo Nacional), la erradicación del narcotráfico: Bolivia debe salir del circuito ilegal de las drogas durante el próximo quinquenio.”⁸⁶ Es un objetivo ambicioso y que se explica a partir de lo que mencionábamos respecto a la mala definición del problema.

⁸⁴ Plan General de desarrollo Económico y Social 1997-2002

⁸⁵ En el siguiente capítulo se verán los resultados de la implementación del Plan Dignidad y el manejo que se hizo de la información por parte de las autoridades de gobierno. Para mayor información sobre la confiabilidad de la información oficial y su relación con las decisiones adoptadas por los gobiernos ver de Laserna, Roberto. *20 juicios y prejuicios sobre coca-cocaína*. Clave consultores s.r.l. La Paz-Bolivia, 1996, capítulo 20.

⁸⁶ Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002. Págs. 4,7,14 y15

4.1.3. Elección de la opción

Ya vimos que en la introducción de la política en la agenda influyeron tres factores: a) los resultados del “Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI”; b) una evaluación de la política del anterior gobierno y la continua amenaza de descertificación por parte de los Estados Unidos y; c) logros parciales de la política en general: los campesinos siguen produciendo coca y en mayor cantidad a pesar de la reducción de los precios.

El defecto principal que presentó la etapa de diseño del plan dignidad es que la elección de la opción no contó con mayor información que anteriores gobiernos, más bien, continuó con la misma política, la diferencia se encuentra en que se dio mayor énfasis en algunos aspectos como la erradicación. Esto no significa que se haya tenido un abanico de opciones para elegir, de la cual se decidió implementar la mejor alternativa, por el contrario, continuó la misma política iniciada con la aprobación de la ley 1008, pero esta vez, con la voluntad política de cumplir con lo que esta ley determina: eliminar la coca ilegal y excedentaria.

Es en base a estos factores que se decide, entre junio y diciembre de 1997 el introducir dentro del Plan de Gobierno de la ADN para los cinco próximos años el “Pilar Dignidad: Bolivia libre del narcotráfico”, compuesto por cuatro elementos:

1. Políticas de reducción y erradicación de cultivos excedentarios e ilícitos de coca,

El PGDES determinó que en cuatro años (1998-2001) se lograra la eliminación de los cultivos de coca destinados a la elaboración de cocaína en las zonas no tradicionales, es decir, la erradicación de las 38.000 hectáreas de coca excedentarias estimadas a comienzos de 1998 y la coca nueva. Por otro lado, se estableció la compensación en

especie y el respeto a los derechos humanos durante el proceso de erradicación. Como objetivos se plantearon: **1)** desincentivar la producción de coca en zonas de producción excedentaria, **2)** consolidar el desarrollo de la economía lícita en las zonas de producción excedentaria y **3)** fortalecer la capacidad operativa del programa de reducción de cultivos de coca.⁸⁷

2. Desarrollo alternativo

Como respuesta o compensación a los daños ocasionados por la política de erradicación, el PGDES pretende, a través del de desarrollo alternativo, *lograr un desarrollo integral de las áreas afectadas por el circuito coca-cocaína...y sustituir la porción de la economía nacional generada por la coca y sus derivados*. Para esto se plantea introducir el desarrollo alternativo en **1)** zonas de producción de coca y **2)** en zonas expulsoras y zonas potenciales de colonización.⁸⁸

3. Política de interdicción

La Ley 1008 define la interdicción como *la prohibición y la acción para prevenir y reprimir el tráfico ilícito de sustancias controladas*.⁸⁹ La acción para prevenir depende del trabajo de las fuerzas policiales y militares, de los operativos realizados y sustancias bajo control que hayan sido incautadas. Para esto el PGDES propuso la aplicación de dos anillos de control, uno externo en la frontera evitando el ingreso de precursores y la salida de droga y otro, interno ubicado en las zonas de producción de coca que evitara, del mismo modo, el ingreso de precursores y la salida de droga.⁹⁰

⁸⁷ Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002, Pg. 133 y 134

⁸⁸ Plan General de Desarrollo...Ibíd. Pg. 127 a 131

⁸⁹ Artículo 33, inciso p de la Ley 1008 Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas

⁹⁰ Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002, Pg. 135

4. Políticas de prevención y rehabilitación.

En cuanto a prevención el PGDES determinó realizar acciones para disminuir el circuito de demanda y oferta de drogas. Para esto se propuso trabajar con los productores a través de programas de educación y participación comunitaria para la disminución de los cultivos de coca. En cuanto a la demanda se determinó trabajar en el uso indebido de drogas con acciones de investigación, educación y capacitación.⁹¹

La política de la ADN en el tema de la coca y cocaína responde a un modelo incrementalista de políticas públicas, es decir, que las modificaciones que se puedan percibir dentro de esta política son, en realidad, ajustes específicos en el diseño e implementación de políticas anteriores, identificando los mismos elementos que la componen: erradicación, interdicción, desarrollo alternativo y prevención y rehabilitación. Pero, en el caso de la ADN, la erradicación e interdicción son medidas que resaltaron en la fase de implementación, esto debido a que el gobierno les dio mayor importancia.

Después de la fase de diseño, que concluye en la elección de la mejor opción, el siguiente paso es implementar la política pública. Para esto se realizará a continuación una descripción y explicación de los hechos más importantes durante la gestión de gobierno respecto al tema de la coca y cocaína, analizando declaraciones de las autoridades encargadas del tema, de los dirigentes sociales de mayor relevancia para el sector cocalero y de los productos y resultados iniciales que se lograron.

⁹¹ Plan General de Desarrollo...(Ob. Cit. Pg. 131)

4.2. Implementación

La intención de separar las políticas públicas en diferentes etapas tiene el objetivo de facilitar su comprensión y análisis. En este sentido, para los fines de la presente tesis entendemos la fase de implementación “como un continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción.”⁹² La fase de diseño de la política pública no acaba cuando comienza la fase de implementación, sino, se presenta una situación caracterizada por la existencia de una permanente negociación de la política. Esto permite que durante la fase de implementación, se presenten cambios en el diseño de la política.

Esto se aplica con mayor razón en una política que busca solucionar una situación conflictiva como el tema de la coca y cocaína. El gobierno tuvo que negociar permanentemente con los cocaleros para llevar adelante lo planificado. Pero, entendemos que cuando el conflicto rebasa la capacidad del gobierno, y las posiciones contrarias no encuentran una solución satisfactoria, se debe a que las autoridades actúan bajo el modelo de políticas públicas denominado “desde arriba”, mediante el cual, el diseño e implementación viene desde el gobierno hacia la sociedad y no se tuvo ningún tipo de concertación o la que hubo no fue suficiente.

Teóricamente este modelo, “desde arriba”, requiere que los diseñadores de la política cuenten con toda la información necesaria para la correcta elaboración del plan, permitiendo que la implementación sea también adecuada. Pero, en la práctica, esto no es posible para ninguna política. Esta situación es mucho más compleja en lo que

⁹² Barrett, S y Fudge, C (eds.) *Policy and Action*. Meuthen, Londres. 1981. Citado por Pallares, Francesc. *Las Políticas Públicas: el sistema político en acción*. Revista de estudios políticos (nueva época) Núm. 62. Octubre-diciembre. Pg.

respecta a la política hacia la coca y cocaína donde la información veraz y de calidad es lo menos que se tiene a la hora de tomar decisiones.

4.2.1. El inicio de la política antidrogas: el Dialogo Nacional y la erradicación como prioridad⁹³

Producto de las declaraciones del gobierno que contenían la intención de lograr la erradicación de todos los cultivos excedentarios e ilegales de coca, los meses de julio y agosto de 1997 se vivió una controversia sobre la posibilidad de que el nuevo gobierno militarice la lucha antidrogas. Sin embargo, este tema se ve opacado durante los meses de septiembre y octubre por la convocatoria al “Dialogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI”.

El 19 de septiembre, el ministro de Gobierno, Guido Nayar, dijo que en este encuentro se decidirán temas muy importantes como el incremento de la compensación por hectárea erradicada y, pidió a los cocaleros mayor confianza para que “el gobierno cumpla los objetivos internacionales para evitar la descertificación y la pérdida de 2000 millones de dólares...el gobierno por su parte cumplirá con el potenciamiento del desarrollo alternativo.”⁹⁴

Esta declaración demuestra que el tema que más preocupa a las autoridades a poco tiempo de culminar la primera mitad de gestión de gobierno (agosto/diciembre de 1997), era cumplir con los compromisos internacionales en el tema de erradicación para evitar la descertificación de los Estados Unidos y la reducción de los ingresos. El gobierno comenzó su gestión interesado en lograr la aprobación de los Estados Unidos por su trabajo en la lucha contra el narcotráfico y, en este sentido, el “Diálogo

⁹³ La información de esta parte del trabajo se la obtuvo principalmente de una revisión de los periódicos de circulación nacional entre 1997 y 2002.

⁹⁴ La Razón, 19 de septiembre

Nacional” representó simplemente una pantalla política que, en su momento, parecía haber logrado un acuerdo con los cococaleros sobre la lucha contra el narcotráfico.

De esta forma es que se llegó al Dialogo Nacional. Había la idea de que podía surgir una alternativa viable generada en consenso por el Gobierno conjuntamente con los sectores sociales pero, las autoridades de gobierno antes de iniciar este proceso de diálogo pusieron límites al tema de la lucha contra el narcotráfico. El Ministro Nayar expresó muy bien esta situación cuando declaró que “la política antidroga puede ser modificada; eso lo va a establecer el Diálogo Nacional. Pero prima un común denominador: tenemos que avanzar con eficiencia, cumplir a cabalidad los compromisos internacionales...”⁹⁵

Por su parte, el Vicepresidente de la República, Jorge Quiroga, manifestó en el discurso inaugural de la Mesa Dignidad del Dialogo Nacional que “la meta de excluir a Bolivia del circuito de las drogas en un plazo de 5 años, debe ser cumplida debido a que existen factores externos insoslayables...como la amenaza norteamericana de descertificación.”⁹⁶

Después de las exposiciones y debates realizados, la mesa “Dignidad” del Dialogo Nacional concluyó con tres objetivos⁹⁷:

1. Una estrategia que reafirme la dignidad de país, fortalecer la capacidad de decisión nacional, eliminar la dependencia campesina de la producción de hoja de coca y proteger a la sociedad de los daños que ocasiona el narcotráfico.

⁹⁵ La Razón, 19 de septiembre

⁹⁶ El Diario 10 de octubre de 1997

⁹⁷ Opinión 12 de octubre de 1997

2. Renovar la estrategia nacional de lucha contra el narcotráfico, sobre la base de la evaluación crítica de los resultados alcanzados hasta ahora, con el propósito de mejorar y hacer más eficientes sus instrumentos operativos y jurídicos.
3. La estrategia nacional debe superar el énfasis represivo y ser capaz de articular, con legitimidad social y respaldo político, sus diversos componentes.

Paralelamente a este encuentro, los cocaleros aceptaron la erradicación voluntaria bajo programas de desarrollo alternativo debido a que el año 1997 estaba a dos meses de acabar y la imposición de la descertificación por parte de los Estados Unidos comenzaba a ser una amenaza. Esta era una buena señal por parte de los cocaleros del trópico de Cochabamba y efectivamente se logró erradicar, hasta finales de 1997, siete mil hectáreas de coca. Por el lado del gobierno, a finales de octubre pusieron el sello final sobre la política que implementarían adelante. Nayar declaró que “la erradicación será un elemento fundamental de la estrategia que se plantea para acabar con el tráfico de drogas y que las acciones del gobierno estarán destinadas a eliminar toda la coca excedentaria y evitar el sembrado de coca nueva.”⁹⁸

Este es el panorama que se vivió en la primera mitad de gestión de gobierno: sin conflictos, pero, con posiciones y discursos que anticipaban la existencia de contradicciones entre los cocaleros y el gobierno y que si no se llegaba a consensos, el conflicto se iba a producir. Por ejemplo, el Dialogo Nacional estableció superar el énfasis represivo de la política, mientras las autoridades de gobierno hablaban de que la erradicación sería un elemento fundamental de la política. Además, el gobierno presentó el Plan Dignidad el 30 de diciembre de 1997 y Evo Morales, dirigente cocalero y Diputado Nacional, cuestionó la unilateralidad y falta de concertación en su aprobación.⁹⁹

⁹⁸ Última Hora, 28 de octubre de 1997

⁹⁹ La Razón 31 de diciembre de 1997

Las declaraciones de las autoridades encargadas de implementar la política antidrogas resaltaban, hasta principios de 1998, que el énfasis de la política de la ADN estaría en mostrar resultados de erradicación de cultivos de coca, esto implicaba poner en segundo plano el desarrollo alternativo. Ya no importó al gobierno los acuerdos a los que se llegaron en el Dialogo Nacional; el objetivo es erradicar la coca excedentaria e ilegal que se encontraba principalmente en el trópico de Cochabamba. Esto implicaba, y se supo en ese momento, que la represión se incrementaría.

La ADN se enfocó más en la obtención de datos numéricos acerca la erradicación que en implementar una política que garantice que efectivamente los cocaleros no sean dependientes de la producción de coca a través de la sustitución de los cultivos. Es decir que se siguió con la misma política hasta ahora implementada por anteriores gobiernos, con la diferencia de que para el gobierno de ADN el éxito estaba supeditado al logro de la erradicación de los cocales, de manera voluntaria o forzosa.

4.2.2. Primer año de la política antidrogas: la obsesión por la erradicación

Una vez presentado el “Plan Dignidad: Bolivia libre del narcotráfico”, ADN puso de inmediato toda su energía, capacidad y recursos disponibles en marcha, con el objetivo de “sacar a Bolivia del circuito coca-cocaína”. Por lo menos este era el principal objetivo al que se llegó en el Dialogo Nacional y que está manifiesto en el Plan de Gobierno 1997-2002 de la siguiente forma:

“La lucha contra el narcotráfico es un tema prioritario que requiere de un conjunto de políticas orientadas a **promover nuevas alternativas productivas –no solo la sustitución de los cultivos excedentarios de coca-** así como de políticas orientadas a controlar la internación de los

insumos requeridos para el circuito coca cocaína y otras que detengan los flujos de comercialización.”¹⁰⁰

Resaltamos la parte que propone **promover nuevas alternativas productivas –no solo la sustitución de los cultivos excedentarios de coca-** ya que será esta la principal debilidad y contradicción de la política hacia la coca y cocaína por parte del gobierno. El desarrollo alternativo no contó con la misma prioridad que el gobierno dio a la erradicación. Esto se debe a que se generó una especie de obsesión por parte del gobierno por lograr la erradicación de los cicales excedentarios e ilegales, ocasionando un desequilibrio en la misma política diseñada.

La erradicación no puede sustentarse por sí sola, necesita de manera paralela, verdaderos logros de desarrollo alternativo para ser sustentable en el tiempo. Pero, esta contradicción entre erradicación y desarrollo alternativo también estuvo presente en anteriores gobiernos. Entonces, el elemento que diferencia al gobierno de la ADN de los anteriores gobiernos desde la promulgación de la Ley 1008 está en que la erradicación de los cultivos de coca no solamente alcanzaron los mínimos establecidos por la ley (5.000 hectáreas), sino, que la voluntad por lograr la erradicación total de los cultivos excedentarios permitió alcanzar niveles mucho más altos, generando que el conflicto social, la violación a los derechos humanos y la represión, también se incrementen.

El año 1998 comienza con un desentendimiento entre el Viceministro de Desarrollo Alternativo, Oswaldo Antezana y el Diputado Evo Morales. Antezana dijo que “se busca mejorar las condiciones de vida y de ingreso de los campesinos con una actividad absolutamente lícita, que le evite contribuir al narcotráfico...para esto estamos solicitando 700 millones de dólares a la Comunidad Internacional.” Por su lado, Evo Morales respondió que “el 2002 existiría el mismo número o más hectáreas

¹⁰⁰ Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002. Págs. 15. La negrilla es nuestra.

de coca porque es el único producto de sobrevivencia.”¹⁰¹ De esta forma se manifestó el rechazo de de la dirigencia cocalera a los proyectos de desarrollo alternativo.

El 19 de enero de 1998 el Ministro de Gobierno, Guido Nayar, presentó la Estrategia Boliviana de Lucha Contra el Narcotráfico donde se presupuestó 952 millones de dólares, de los cuales, un 73% estaba destinado al desarrollo alternativo, es decir 700 millones de dólares; un 14% a la interdicción, 129 millones de dólares; el 11% para erradicación con 108 millones y el 2% para prevención y rehabilitación lo que corresponde a 15 millones.¹⁰² Del total, el 85% del dinero debía provenir de la cooperación externa. Pero, el financiamiento requerido no encontraba una respuesta clara, por el contrario, había declaraciones sobre una disminución en el financiamiento proveniente de los Estados Unidos, situación que no ayudó a dar certidumbre sobre la fase de implementación.

Por este motivo, las medidas de tipo diplomático se intensificaron. Mientras Hugo Banzer presentaba el Plan Dignidad en la ONU en junio, el Viceministro de Desarrollo Alternativo afirmó que de los 700 millones de dólares que se necesita para la ejecución del desarrollo alternativo que se propone en el Plan Dignidad, solo se contaba en ese momento con 35.5 millones de dólares, un poco más del 5%; 9.5 millones destinados a proyectos de desarrollo socioeconómico de las regiones más pobres de Cochabamba y 26 millones destinados a la región del Chapare para el Desarrollo Alternativo.¹⁰³

Entonces, inicialmente no se contó con los recursos necesarios para poner en marcha el desarrollo alternativo, pero, este no fue impedimento para que las autoridades manifiesten y ejecuten su decidida voluntad de erradicar toda la coca excedentaria e ilegal. Esto es precisamente lo que generó desequilibrio en la política: no contar con

¹⁰¹ Hoy 13 de enero de 1998

¹⁰² Hoy 19 de enero de 1998

¹⁰³ Los Tiempos, 8 de junio 1998

los recursos necesarios para el desarrollo de la política, dando mayor importancia a uno solo de los elementos.

Al respecto, una medida que caracterizó a la política hacia la coca y cocaína durante el gobierno de la ADN es el hecho de introducir una modificación al sistema de compensación económica que se proporcionaba al sector cocalero por la erradicación voluntaria de los cicales. Para esto, el 20 de febrero de 1998, el gobierno aprobó el Decreto Supremo N° 24963 en el que se determina el cambio paulatino de la modalidad del pago de la compensación individual por la de tipo comunitaria.

**Compensación individual y comunitaria establecida el D.S. N°24963
(En dólares por hectárea)**

Fechas	Compensación individual	Compensación comunitaria
Hasta el 31 de marzo	2.500	0
Del 1 de abril hasta el 30 de junio 1998	1.650	850
Del 1 de julio hasta el 30 de septiembre 1998	800	1.700
Del 1 de octubre hasta el 31 de diciembre 1998	0	2.500
Del 1 de enero hasta el 30 de septiembre 1999	0	2.000
Del 1 de octubre de 1999 hasta el 30 de junio del 2000	0	1.500
Del 1 de julio del 2000 hasta el 31 de marzo del 2001	0	1.000
Del 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2001	0	500
A partir del 2002	0	0

Elaboración propia con información del D.S. N°24963

El sistema de compensación por la erradicación voluntaria de coca propuesto por ADN, tuvo una duración de cuatro años, de 1998 al 2001. Para el año 2002 no

existiría ningún tipo de compensación, la erradicación de la coca excedentaria sería obligatoria.

Esta medida buscó que los campesinos cocaleros se vean motivados a erradicar sus cultivos lo antes posible, accediendo a una mejor compensación. Los que accedieron a la erradicación de manera voluntaria hasta el 31 de marzo de 1998, por ejemplo, recibieron según este esquema, 2.500 dólares por hectárea y de manera individual, mientras los que lo hicieron de octubre a diciembre de este mismo año, beneficiaron a la comunidad con 2.500 dólares.

En este momento, el discurso del gobierno manifestaba que esta es una medida que se acordó en el proceso de diálogo de 1997, por lo que no se tendría que presentar resistencia por parte del sector cocalero, sin embargo, los conflictos incrementaron a medida que el Gobierno se mostraba cada vez más obsesionado en erradicar la mayor cantidad de coca. Esta situación conflictiva demostraba claramente que no existía ningún consenso entre cocaleros y gobierno. Y a pesar de no existir acuerdo, la erradicación continuó.

Posteriormente a fuertes enfrentamientos ocurridos en Shinaota entre policías y cocaleros el 2 de abril de 1998, el diputado Evo Morales acusó a Hugo Banzer y su familia de haber tenido vínculos con el narcotráfico en la década de los 70. Como respuesta, los miembros de la cabeza de partido de la ADN emitieron un documento que expresa la intención de llevar a Evo Morales a la justicia ordinaria.¹⁰⁴ Este es el primer antecedente que se tiene de la intención de expulsar a Evo Morales del Parlamento.

El mes de mayo, Guillermo Canedo, Viceministro de Defensa Social, manifestó que el Plan Dignidad se diferencia de anteriores planes en el “compromiso indeclinable de

¹⁰⁴ Última Hora, 16 de abril de 1998

exterminar el circuito del narcotráfico en los próximos cinco años.”¹⁰⁵ Y evidentemente esta diferencia fue fundamental para entender la política: había una convicción, a diferencia de anteriores gobiernos, por eliminar el narcotráfico en Bolivia. Pero, el Plan Dignidad también recogió elementos de los gobiernos precedentes como el concebir la política de erradicación como la piedra fundamental para la lucha contra el narcotráfico. Este gobierno profundizó esta forma de ver a la coca, como materia prima de fabricación de cocaína y, en este sentido, creer que logrando la erradicación forzosa de 38.000 hectáreas, se podría solucionar el problema.

No fue suficiente que el gobierno logre firmar 22 acuerdos con 300 sindicatos cocaleros donde estos últimos, se comprometían permitir la erradicación de coca de manera voluntaria y en compensación y, por su parte, el gobierno se comprometió a implementar el desarrollo alternativo¹⁰⁶, debido que a principios de junio las tensiones aumentaron ante la convocatoria hecha por los Diputados Evo Morales y Román Loayza a dirigentes sociales para resistir la erradicación con armas. Como respuesta, el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, Cárlos Béjar condeno esta declaración como un acto de subversión y declaró la guerra contra el narcotráfico.

A mediados de junio, con pocos resultados logrados principalmente en erradicación y en la obtención de los recursos necesarios para la implementación del Plan Dignidad, las autoridades de gobierno demostraron una segunda semejanza con la política implementada por anteriores gobiernos: la inflexibilidad que caracterizó siempre a la política antidrogas en Bolivia. Jorge Quiroga declaraba que “el objetivo del plan antidrogas es sacar al país de ese flagelo con los cuatro pilares...esta es una decisión includicable, inflexible e inmodificable.” Por su parte, Guido Nayar manifestaba que “la política antidrogas no está en discusión y que se mantendrá invariable...debe

¹⁰⁵ Hoy, 2 de mayo de 1998

¹⁰⁶ La Razón, 24 de mayo de 1998

culminar el año 2002 con la erradicación total de la coca ilegal que produce la región tropical del Chapare.”¹⁰⁷

Con estas declaraciones se ve claramente que el gobierno no tuvo ninguna intención de dialogo con el sector cocalero sobre el diseño de la política. Se perdió el horizonte de los resultados obtenidos en el Diálogo Nacional y que se introdujo en el plan de gobierno, sacar a Bolivia del circuito coca-cocaína en cinco años buscando alternativas productivas para el sector cocalero, respetando los derechos humanos y evitando los métodos represivos.

La obsesión por una de las medidas del Plan Dignidad, la erradicación, comenzaba a aumentar y no llegó a parar en toda la gestión de gobierno. Como respuesta, en septiembre una marcha de productores de coca llegaba a la ciudad de La Paz, mientras que el Presidente Hugo Banzer decía que no hay nada que negociar con los cocaleros¹⁰⁸. Entonces, si el Dialogo Nacional realizado en 1997 alguna vez se mostró como una alternativa clara de solución, estaba comenzando a desmoronarse producto de la escasa capacidad de diálogo, negociación y por la rigidez que mostró en este momento el gobierno.

El conflicto que vivió el país durante el mes de septiembre por la movilización de los cocaleros en la ciudad de La Paz, terminó con el retorno de este sector y el gobierno manifestó haber vencido por no ceder y por no haber negociado con los campesinos cocaleros. Ciertamente constituyó un éxito político inmediato, aumentando la obsesión por la erradicación que manifestaban las autoridades de gobierno.

Los conflictos, enfrentamientos, muertos y heridos durante el proceso de erradicación estuvieron acompañados por diversas denuncias de violación a los derechos humanos y excesos en el uso de la fuerza. Al finalizar el mes de diciembre, la Defensora del

¹⁰⁷ La Razón, 12 de junio

¹⁰⁸ La Razón, 1 de septiembre.

Pueblo, Ana María Romero pidió información al Ministro de Gobierno, Guido Nayar, por la quema de unas casas por parte de UMOPAR. Nayar calificó de ingenua a la Defensora del Pueblo por su actitud.

La falta de consenso con los productores de coca se puede ver también en los resultados de la erradicación y el dinero destinado a la compensación. Durante la primera mitad de 1998, cuando el tipo de compensación era individual y se determinaron montos más elevados de compensación, la erradicación tuvo resultados bajos. Por ejemplo, hasta el mes de junio se había logrado erradicar 2.300 hectáreas de coca.¹⁰⁹ El Departamento de Estado de los Estados Unidos confirmó este dato cuando mencionó que “la mayor parte de la erradicación alcanzada en 1998, fue sin compensación e involuntaria.”¹¹⁰

Hasta diciembre de 1998 se logró erradicar 11.621 hectáreas de las cuales 9.321, más del 80% correspondieron a la segunda mitad de periodo. Si los cocaleros hubieran llegado a un acuerdo en el tema de erradicación, les habría convenido erradicar durante los primeros seis meses de 1998 ya que la compensación individual era mayor. Desde el punto de vista de la norma y de los objetivos propuestos en el Plan Dignidad, los resultados obtenidos en erradicación de hoja de coca demuestran el éxito en el diseño e implementación de política.

Es de esta manera como terminó el primer año de la implementación de la política hacia la coca y cocaína. Primero con un Plan antidrogas que no contó con la seguridad de ser completamente ejecutado debido a la falta de recursos económicos, lo que llevó al gobierno a priorizar tareas, una de las cuales fue el tema de la erradicación. Esta medida, al ser forzosa, generó conflicto con el sector cocalero,

¹⁰⁹ Última Hora, 10 de junio de 1998

¹¹⁰ Certificación Antidrogas de Bolivia. Informe 1998 del Departamento de Estado de los Estados Unidos, sobre la Estrategia Internacional del Control Antinarcoóticos. Washington, 26 de febrero de 1999. Extraído de: Medinaceli, Sergio y Zambrana, Jebner. *Coca cocaína: más allá de las cifras 1985-1999*. La Paz, Bolivia. Pg. 192.

violencia y vulneración de los derechos humanos. Y esta fue la característica fundamental que permite definir la política hacia la coca y cocaína durante todo el gobierno de ADN. La obsesión por la erradicación impidió a las autoridades de gobierno el flexibilizar las medidas y generar un proceso de negociación con el sector afectado por esta política.

4.2.3. Logros del Gobierno de ADN: erradicación y certificación

Durante la gestión de 1998 se priorizó la erradicación ante los demás elementos del Plan Dignidad. A partir de los resultados obtenidos durante este primer año en la erradicación, las medidas continuaron en la misma dirección. 1999 y 2000 fueron los años que presentaron los resultados más altos en erradicación, generando que el gobierno exprese una sensación de victoria frente a los conflictos y medidas de resistencia organizadas principalmente por campesinos cocaleros del departamento de Cochabamba. Pero, este triunfo se verá relativizado por las fallas en el diseño e implementación de la política y que comenzarán a manifestarse también de manera inmediata.

Una de las características principales que se manifestó en el Plan Dignidad como en las declaraciones vertidas por las autoridades de gobierno es que el objetivo primordial de la lucha contra el narcotráfico es cumplir con los compromisos internacionales. En este sentido, los resultados obtenidos durante el primer año de la implementación de la política hacia la coca y cocaína tuvieron una respuesta positiva por parte de los Estados Unidos cuando este país emitió el 26 de febrero de 1999 la “Certificación Antidrogas de Bolivia. Informe 1998 del Departamento de Estado de los Estados Unidos, sobre la Estrategia Internacional del Control Antinarcóticos”. Este documento manifestó los resultados positivos a los que había llegado el gobierno en la implementación del Plan Dignidad durante el año 1998, resaltando que se

alcanzó un record en la erradicación y además, se aumentaron los arrestos y la confiscación de químicos¹¹¹.

Entonces, el apoyo que tenía la gestión de ADN por parte de los Estados Unidos, sumado al sentimiento de victoria frente al sector cocalero posibilitó la continuidad de la política de erradicación para los dos siguientes años. No se consideró en este momento los efectos sociales que se comenzaban a percibir a nivel interno. René Pérez, representante de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, denunció que durante la gestión 1998 se produjo la muerte de 13 campesinos y 3 uniformados, 63 heridos de bala y la detención ilegal de 200 campesinos¹¹². Y estos hechos también continuaron durante los siguientes años de implementación.

Es de esta manera que durante la gestión de 1999 se continuó con la erradicación forzosa y también se tuvieron conflictos sociales con el sector cocalero, de los cuales sobresalen¹¹³:

- La marcha contra el Plan Dignidad, el despojo de tierras y el proceso de licenciamiento de Evo Morales el 4 de mayo de 1999
- La marcha, vigilia y pijcheo convocados por la COB y la Central Obrera Departamental (COD) el 9 de junio de 1999.
- La marcha de protesta contra las medidas del gobierno, en conjunto con la COD y la Federación Departamental de Trabajadores Campesinos de Cochabamba (12 de octubre de 1999).

¹¹¹ Certificación antidrogas de Bolivia. Informe 1998 del departamento de estado de los estados unidos, sobre la estrategia internacional del control antinarcóticos. Washington, 26 de febrero de 1999. Extraído de: Medinaceli, Sergio y Zambrana, Jebner. *COCA COCAÍNA: más allá de las cifras 1985-1999*. La Paz, Bolivia.

¹¹² El Diario, 2 de enero de 1999

¹¹³ Salazar Ortuño, Fernando B. *De la coca al poder: políticas públicas de sustitución de la economía de la coca y pobreza en Bolivia, 1975 2004*. -1a ed.- Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO, 2008.

Las autoridades de gobierno entendían como logros positivos de la política, la obtención de cifras numéricas en el tema de la erradicación, de igual manera que lo hacían anteriores gobiernos. Esto se debe, como lo señala Fernando Salazar a que la política implementada se origina en la demanda y lineamientos definidos por otros países (en este caso Estados Unidos que demanda una mayor erradicación) y el gobierno nacional lo hace propio, generando contradicciones internas con regiones locales y con los sectores sociales que se ven afectados y que no se consideran parte del diseño de la política.¹¹⁴

Los resultados de la implementación de la política hacia la coca y cocaína durante la gestión de 1999 también fueron manifestados de manera satisfactoria en la “Certificación Antidrogas de Bolivia: Informe 1999 del Departamento de Estado de Estados Unidos, sobre la estrategia internacional de control antinarcóticos”. Este documento fue presentado el primero de marzo del 2000 y resalta el “extremadamente efectivo programa de erradicación” en el Chapare y el aumento de los arrestos e incautaciones de droga del periodo 1999. En cuanto al desarrollo alternativo, el documento señala lo siguiente:

“A causa de la determinación del gobierno de eliminar la coca ilícita, y debido a que este es el segundo país más pobre de Latinoamérica, la demanda por desarrollo alternativo está sobrepasando la capacidad del gobierno de proveerla. Sólo el 25% de los agricultores del Chapare recibieron la asistencia, y los actuales niveles de financiamiento permitirán al gobierno alcanzar sólo el 50% de las comunidades que firmaron los convenios de erradicación de coca.”¹¹⁵

¹¹⁴ Salazar Ortuño, Fernando B. *De la coca...* (Ob. Cit.)

¹¹⁵ Certificación Antidrogas de Bolivia. Informe 1999 del Departamento de Estado de los Estados Unidos, sobre la Estrategia Internacional del Control Antinarcóticos. Washington, 1 de marzo de 2000. Extraído de: Medinaceli, Sergio y Zambrana, Jebner. *Coca cocaína: más allá de las cifras 1985-1999*. La Paz, Bolivia. Pg. 202

Se conocía a estas alturas que había un desfase en la implementación de las medidas de erradicación e interdicción con relación a las de desarrollo alternativo y esto fue manifestado por los dirigentes cocaleros cuando decían que siempre habrá coca mientras no haya desarrollo alternativo. Las autoridades encargadas de la política no se veían interesadas por lo que pueda manifestar el sector cocalero y sus dirigentes mientras la situación de conflicto no sea extrema o ponga en peligro la estabilidad del gobierno.

Se llegó al año 2000 con una contradicción en los resultados de la política hacia la coca y cocaína. Si bien con la erradicación de 16.999 hectáreas de coca durante el año 1999 la meta de erradicación total de los cultivos propuesta por la ADN estaba muy cerca, el malestar interno, tanto a nivel económico como social empezaron a ser cada vez más evidentes. A inicios del 2000 se comenzó a hablar que los resultados de la política generaban la pérdida de 300 millones de dólares para Bolivia, debilitando la economía del país. El gobierno decidió no modificar la política ni la rigidez con la que se venía implementado, sino, pedir más apoyo a los países. Para esto, el gobierno negoció con la comunidad internacional un fondo de compensación que ayude a solucionar el vacío económico producido por la erradicación de coca.¹¹⁶

Durante el 2000 la erradicación también se centró en el Chapare. A través de un acuerdo firmado a mediados de abril entre el gobierno y los productores de coca de los Yungas de La Paz, se determinó suspender la erradicación en esta región hasta el próximo año, es decir para el año 2001.

Al finalizar el año 2000 se presentó como resultado 7.435 hectáreas de coca erradicadas. En noviembre, el Ministro de de Gobierno, Guillermo Fortún, decía que no habrá ni una planta de coca en el Chapare y el campesino que sea encontrado

¹¹⁶ Ultima Hora, 24 de enero de 2000

plantando coca será procesado por la ley 1008.¹¹⁷ Al poco tiempo, el Ministro de la Presidencia, Walter Guiteras, manifestaba que “el gobierno se equivocó al no pedir oportunamente a Estados Unidos precios justos y apertura de mercados para los productos alternativos que debían sustituir la economía de la coca excedentaria en el Chapare.”¹¹⁸

Entonces, se continuó con la rigidez en la erradicación, logrando los objetivos establecidos, mientras que los resultados del desarrollo alternativo no avanzaban de la misma manera. Una medida sin la otra no es sostenible, en el diseño de la política se sostiene que ambas tienen que avanzar de la misma manera. Los campesinos cocaleros ven afectado su nivel de vida mientras que el desarrollo alternativo no es una alternativa viable.

Al finalizar el año 2000, el entonces Vicepresidente de la República manifestaba que: “Bolivia ha logrado recuperar su dignidad, la credibilidad de la comunidad internacional y está saliendo del estigma narcotizado,... en los próximos gobiernos se hablará de temas comerciales que generarán empleos y mejores condiciones de vida.” Esta declaración refleja que los grandes logros de la lucha contra el narcotráfico, en su mayoría estuvieron dirigidos a mejorar la imagen que la comunidad internacional tenía del país y de esta forma mejorar la situación económica interna.

Se tendría que hacer una evaluación del impacto real que tuvieron los resultados de esta política respecto a la imagen del país para saber si realmente dejamos de tener una relación narcotizada. Por el momento parece que todas las negociaciones que se realizan con los Estados Unidos necesariamente tienen que tocar el tema de la producción de coca y el tráfico de cocaína.

¹¹⁷ Los Tiempos, 23 de noviembre de 2000

¹¹⁸ Presencia, 5 de diciembre de 2000

4.3. Evaluación, continuidad y cambios de la política hacia la coca y cocaína (2001-2002)

Siguiendo con el esquema de análisis de políticas públicas, vemos que la tercera y última etapa del ciclo está compuesta por la evaluación de la política y en base a esta, decidir si continuará tal cual ha sido implementada hasta el momento o, por el contrario, se ve si es necesario realizar ajustes o por último, cambiar la política por otra, lo que significa el fin de la política.

El periodo de evaluación de una política se entiende como “el proceso necesario para medir el grado en el que se están alcanzando los objetivos deseados y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea esperada.”¹¹⁹ Entonces, se puede decir que es una pausa en la implementación de la política que permite hacer una reflexión crítica de los resultados hasta el momento alcanzados. No necesariamente se debe detener la ejecución de la política para realizar la evaluación, sino, se debe hacer una (auto) revisión crítica para conocer si las medidas adoptadas logran alcanzar los objetivos esperados.

Entonces, la función que cumple la etapa de evaluación es determinar, con referencia a los objetivos establecidos y sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, si el diseño era el correcto para producir los resultados deseados.¹²⁰

Consideramos que durante los tres primeros años de implementación (1998, 1999 y 2000) y en base a los resultados obtenidos, se mantuvo un lineamiento estable en la implementación del plan dignidad, mientras que los años 2001 y 2002 se

¹¹⁹ Pallares, Francesc. Las Políticas Públicas: el sistema político en acción. Revista de estudios políticos (nueva época) Núm. 62. Octubre-diciembre. Pg. 158-159

¹²⁰ Pallares, Francesc. Las Políticas Ibíd. Pg. 158

caracterizarán por presentar cambios y reajustes dentro de la política, que se perciben con mayor fuerza a nivel discursivo.

Ya en octubre del 2000, Guillermo Fortún, advertía con aplicar la ley 1008 para los campesinos que replanten coca en el Chapare luego de terminar con las plantaciones de este arbusto.¹²¹ La concepción que se tenía hacia la coca del Chapare es lo que cambió a partir de la culminación del proceso de erradicación el año 2000. En las regiones consideradas como de transición, donde la coca estaría, según la ley 1008, contemplada para la erradicación bajo compensación, pasaría a formar parte de las regiones entendidas como de producción ilegal, donde la erradicación es obligatoria.

El gobierno quiso introducir ajustes a la política dirigidos primero, a evitar la replantación de coca y en segundo lugar, para nivelar los resultados del desarrollo alternativo. En este sentido, a finales de diciembre de 2000, el presidente Hugo Banzer anunció que a partir de este momento se encarará la tercera etapa del Plan Dignidad: se promoverán con mayor intensidad los programas de desarrollo alternativo y de interdicción al narcotráfico.¹²²

Hasta el momento no se conocía nada de una tercera etapa y en el Plan Dignidad tampoco se encuentra referencias al respecto. Entonces, esta tercera parte del Plan Dignidad que fue implementada desde el 2001 representa los ajustes producidos por la evaluación de los resultados hasta el momento obtenidos con el propósito de lograr un acercamiento a los objetivos trazados.

¹²¹ Ultima Hora, 15 de octubre de 2000

¹²² Ultima Hora, 20 de diciembre de 2000

4.3.1. Los ajustes de la política hacia la coca y la cocaína: Erradicación en los Yungas de La Paz y la coca nueva en el Chapare durante el 2001

En enero del 2001, el Viceministro de Defensa Social, Eduardo Sfeir, manifestó que después de los logros obtenidos con la implementación del Plan Dignidad (38.000 hectáreas de coca erradicadas y una reducción del potencial de producción de cocaína de 240 TM en 1997 a cerca de 20 TM para el año 2000), el Gobierno ha reajustado varias partes estratégicas y operativas del Plan Dignidad con el objetivo de avanzar hacia la meta macro que es sacar a Bolivia del circuito coca-cocaína hasta el 6 de agosto del 2002.¹²³

Las contradicciones empezaron a manifestarse a partir de los ajustes que se introdujeron al Plan Dignidad. El Ministro de Gobierno afirmó que hasta el 22 de febrero se cumpliría con la erradicación total de coca en el Chapare, mientras que por el otro lado, los cocaleros hablaban de la existencia de 4 mil hectáreas.¹²⁴ A los dos días de estas declaraciones, el Presidente de la República manifestó que siempre habrá coca en Bolivia y que nunca se habló de “coca cero”. Ese mismo día el prefecto de Cochabamba declaraba que coca cero es posible mientras que droga cero es algo irreal.¹²⁵

En este punto de la política, al acabar el ciclo del Plan Dignidad, parece que las autoridades no cuentan con una línea discursiva única. La obsesión por la erradicación comenzó a generar ilusiones y espejismos en las autoridades gubernamentales: se tenía conciencia de los niveles de erradicación alcanzados, es un resultado indiscutible, pero, al mismo tiempo, se negó la existencia de coca en el

¹²³ El Diario, 7 de enero de 2001

¹²⁴ Opinión, 30 de enero de 2001

¹²⁵ Los Tiempos, 8 de febrero de 2001

Chapare hasta el punto en que la discusión alcanzó niveles ridículos¹²⁶. La intención del gobierno, en este momento es acabar el ciclo de la política manifestando que se obtuvieron los productos deseados, es decir, el lograr eliminar todos los cultivos de coca ilegal y excedentaria.

Después de esta controversia a principios de 2001, la atención de la opinión pública se volcó a los Yungas de La Paz. En marzo se anunció la construcción de bases militares y centros de interdicción en varios lugares del país, uno de los cuales era en el norte de La Paz. Estas declaraciones no fueron bien vistas por los cocaleros de los Yungas, mientras que la Defensora del Pueblo manifestaba que esta era una señal de que habría una mayor violación a los derechos humanos.¹²⁷ Esta estrategia correspondía a la política del gobierno de crear tres anillos de control de coca, precursores químicos y droga con la intención de lograr mayores resultados en el tema de interdicción y por otro lado, comenzar la erradicación de las 2.000 hectáreas consideradas excedentarias en los Yungas de La Paz.

En marzo, el Ministro de Información Gubernamental, Manfredo Kempff declaraba que el gobierno no militarizará los Yungas. Mientras que dos meses después, el Ministro de Gobierno anuncia que las brigadas de erradicación de coca ilegal ingresarán a ciertas zonas del norte de La Paz para hacer cumplir la ley 1008, asegurando que tiene el consentimiento de los productores de coca de los Yungas.¹²⁸

La militarización de los Yungas se materializó en junio de 2001. Como respuesta se produjo una fuerte resistencia de los cocaleros de Sud Yungas. Ante la presencia de uniformados en la Asunta y Chulumani, las movilizaciones y concentraciones

¹²⁶ Por ejemplo, una de las declaraciones más anecdóticas fue la vertida por el Ministro Fortún cuando afirmaba que la coca exhibida por los campesinos cocaleros del Chapare a los medios de comunicación como muestra del fracaso de la erradicación total, habían sido traída de los Yungas porque en el Chapare no había ni una sola planta.

¹²⁷ Presencia, 7 de marzo de 2001

¹²⁸ El Diario, 19 de mayo de 2001

sociales se masificaron. El 14 de junio se enfrentaron campesinos y uniformados, pero, como eran superados en número, los uniformados tuvieron que dirigirse a Irupana y Chulumani. El 19 de junio en Chulumani, con la presencia masiva de los cocaleros de distintos lugares de esta región, se realizó un dialogo al que asistieron los ministros de Agricultura, Gobierno y Defensa. Después de un día de negociación, y con el retorno de los uniformados a La Paz, se firmó el acuerdo en el que se delimitaba las zonas de producción legal en las que estaban incluidas las poblaciones de La Asunta y Chamaca, lugares donde inicialmente se planificó erradicar.¹²⁹

Después del fracaso que experimentó el gobierno al ingresar a los Yungas de La Paz, la atención (tanto del gobierno como de la prensa) se centro de nuevo en Cochabamba y la coca nueva que era vista como una amenaza para los resultados obtenidos en el tema de erradicación.

En septiembre, el entonces Ministro de Gobierno, Leopoldo Fernández admitió que a principios del 2001 se tenía 6.000 hectáreas de coca, atribuyendo el error de anteriores autoridades a fallas del satélite. Mientras que el nuevo Presidente de la República, Jorge Quiroga, manifestó que fue una falla del Plan Dignidad el no haber realizado controles después de la erradicación, el rebrote de la hoja se tornó incontrolable.¹³⁰

A partir de estas declaraciones, el gobierno redujo el alcance inicial que proponía en el Plan dignidad de sacar a Bolivia del circuito coca-cocaína. A mediados de septiembre, el Viceministro de Defensa Social, Oswaldo Antezana, afirmó que las tareas de erradicación no son acciones que concluirán el 6 de agosto del 2002, sino

¹²⁹ Información extraída de Rivera, Silvia. *Las fronteras de la coca*. IDIS-UMSA y ediciones Aruwiyiri. La Paz-Bolivia. 2003.

¹³⁰ La Prensa, 9 de septiembre de 2001

que deben ser políticas de Estado.¹³¹ Si hubo algunos ajustes en la política, se puede ver que la erradicación continua siendo la prioridad del gobierno de Jorge Quiroga.

Entre septiembre y octubre el conflicto entre los cocaleros y el gobierno fue muy fuerte. Frente el rechazo del gobierno de la propuesta de un cato por familia, los cocaleros iniciaron un cerco a los campamentos militares para evitar que continúe la erradicación. Después de enfrentamientos y varias muertes se anunció el bloqueo de caminos a comienzos de septiembre por lo que el gobierno aumento la presencia militar en el Chapare.¹³² El conflicto tuvo una pausa debido al encuentro realizado el 21 de noviembre con el Ministro de Gobierno en el que se estableció realizar una cumbre sobre la coca. Pero, después, las autoridades de gobierno anunciaron que el plazo para la cumbre sería hasta el 27 de noviembre, día en que se reiniciaría la erradicación.

Una vez más no se llegó a ningún acuerdo en la cumbre realizada y las posiciones tanto del gobierno, como de los cocaleros retornó a la de un comienzo: erradicación obligatoria y por el otro lado, bloqueo de caminos y resistencia. Es de esta forma como terminó el periodo 2001. Los anuncios por parte del Presidente Banzer de la conclusión del Plan Dignidad se dieron a comienzos de este año, pero, se continuó con la misma política durante la primera mitad del gobierno de Jorge Quiroga (agosto a diciembre de 2001).

De enero a agosto de 2002, las medidas que el gobierno adoptó con el objetivo de lograr el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan Dignidad tuvieron una connotación de carácter político y es donde se manifiesta con mayor fuerza los efectos sobre el sistema político.

¹³¹ El Diario, 12 de septiembre de 2001

¹³² Los Tiempos, 22 de septiembre de 2001

4.3.2. La utilización de medidas políticas con la intención de alcanzar los objetivos del Plan Dignidad

Después de los primeros seis meses del gobierno de Jorge Quiroga y habiendo logrado éxitos parciales en la política del Plan Dignidad, sacar a Bolivia del circuito coca-cocaína (como decía el Plan Dignidad) resultó ser una meta inalcanzable. La coca que no se erradicó en el Chapare sumada a la que estaba volviendo a crecer, era vendida en el mercado y a esto se suma el hecho de que no se logró desincentivar la producción de coca, por el contrario, el sector cocalero (especialmente del Chapare) parecía estar más cohesionado que nunca en torno a la defensa de la hoja de coca.

Creemos que esta fuerte unión que logró el sector cocalero se debió precisamente a los éxitos parciales que logró la política de erradicación y a los pocos resultados obtenidos en cuanto a desarrollo alternativo. La propuesta de desarrollo alternativo nunca fue atractiva para los cocaleros debido a que no generaba las mismas ganancias que la producción de hoja de coca. Sin embargo, la política hacia la coca implementada por los distintos gobiernos, al lograr resultados parciales relacionados a la erradicación, la violación a los derechos humanos y desiguales alternativas de producción, hizo que de una resistencia basada en argumentos económicos se articule el sector cocalero a partir a un discurso de soberanía y de la hoja de coca como un símbolo de identificación nacional, hecho que se fue consolidando a través del permanente avance y victorias dentro del espacio político electoral.

Los últimos seis meses del gobierno de Quiroga nos muestran que se experimentó una sensación de desesperación para lograr los objetivos del Plan Dignidad y esto se percibe en la aplicación de un conjunto de medidas específicas dirigidas hacia el sector cocalero; lo que menos hubo durante este tiempo fue la búsqueda de consensos, ocasionando que la relación entre Gobierno y cocaleros esté permanentemente tensionada. En este sentido, este periodo se caracterizó por el

intento de desarticular al sector cocalero, tanto a nivel económico, sindical y principalmente político pero, al final resultará totalmente lo contrario: esta vez la derrota será para el gobierno, acelerando la cohesión del sector cocalero en un solo discurso político.

Durante el mes de enero de 2002 se presentaron fuertes enfrentamientos entre los policías y los cocaleros quienes pedían que se anule el Decreto Supremo 26415, aprobado el 27 de noviembre de 2001, mediante el cual el gobierno prohibió el acopio, venta y el secado de coca en regiones del territorio nacional que son prohibidas por la Ley 1008. Los cocaleros del Chapare fueron quienes se vieron afectados porque a través de este Decreto Supremo el gobierno procedió al cierre del mercado de coca de Sacaba.

Esta fue una medida que el gobierno utilizó frente a la imposibilidad de lograr la erradicación total de los cultivos de coca en el Chapare. El periodo de erradicación en el Chapare ya había terminado, por lo menos para el plan propuesto por el gobierno, con el acto de clausura que se realizó en febrero de 2001, pero, la coca que se seguía produciendo en esta región llegaba al centro de acopio en Sacaba y era vendida con normalidad. Entonces, una vez acabado el plazo de erradicación planteado en el Plan Dignidad y declarada la coca del Chapare como coca ilegal, el segundo paso del gobierno fue evitar su comercialización y persuadir a los productores de coca a cambiar de rubro a través de las penalizaciones que se establecieron precisamente en el Decreto Supremo 26415.

La primera medida de carácter político se dio cuando el gobierno, después de que se produjeran los enfrentamientos por el control del mercado de sacaba, clausuró la “Radio Soberanía”, propiedad de la federación de campesinos, argumentando la falta de licencia de funcionamiento.¹³³

¹³³ El Deber, 23 de enero de 2002

Al finalizar enero, se tuvo la segunda medida política por parte del gobierno con la intención de desarticular al movimiento cocalero. El 23 de enero en la sesión parlamentaria se decidió la expulsión de Evo Morales, acusándolo de ser el instigador de los cuatro asesinatos de uniformados ocurridos en Sacaba. La fuerza que ADN tenía a través de la megacoalición permitió que se logre la expulsión del diputado: 104 diputados votaron por la expulsión, 14 se opusieron y 1 se abstuvo.¹³⁴

Ese mismo día, como respuesta a su expulsión, Evo Morales comenzó una huelga de hambre. Al respecto, declaró que fue un gran error político por parte del gobierno: “hay una reacción generalizada contra los partidos tradicionales, para mi es una gran suerte que cometan este error.”¹³⁵ El diputado Evo Morales contaba con el respaldo de la Iglesia Católica y de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos y posteriormente el Tribunal Constitucional declararía ilegal su expulsión.

El 8 de febrero se firmó un convenio en el que el gobierno se comprometía a dejar sin efecto los decretos supremos 26415 y 26491, considerar la reapertura de la Radio Soberanía y la indemnización a las familias de las víctimas de los conflictos de enero. El sector cocalero, por su parte se comprometió a levantar los bloqueos.¹³⁶ Como se puede ver, en este conflicto, la victoria se inclinó al sector cocalero ya que lograron que se cumpla sus demandas.

Pero esta no fue la única victoria del sector cocalero, también logró fortalecerse y unificarse dentro de un discurso político de defensa frente a la política hacia la coca implementada por los distintos gobiernos. Esto se agravó mucho más por el hecho de que los partidos políticos que estuvieron presentes en el parlamento desde 1982, comenzaron a ser entendidos de manera negativa como “tradicionales” por parte de la

¹³⁴ La Prensa, 24 de enero de 2002

¹³⁵ Los Tiempos, 28 de enero de 2002

¹³⁶ La Prensa, 9 de febrero de 2002

sociedad y los medios de difusión, manifestando desaprobación a sus gestiones y sus políticas.

Esta situación acelerará el proceso de crisis de representación política en el país, conduciendo a que durante un periodo ninguna fuerza política tendrá la capacidad de aglutinar a la sociedad en torno a una propuesta. Más adelante veremos cómo esto es adecuadamente, desde el punto de vista político, manejado por le MAS y Evo Morales, especialmente para las elecciones de 2005¹³⁷.

¹³⁷ Sobre este tema ver capítulo 5 inciso 5.3 Balance de la importancia e influencia de la política hacia la coca y cocaína en el desarrollo que tuvo el proceso constituyente en Bolivia.

5. PRODUCTOS, RESULTADOS E IMPACTOS DEL PLAN DIGNIDAD

Llegado a este punto de la investigación, nos encontramos en la última fase del proceso de políticas públicas o el comienzo de una nueva. Se considera dentro de esta etapa dos elementos que están separados de manera muy sutil por lo que es importante diferenciarlos con claridad para poder comprender de mejor forma, la manera en que concluyó el proceso de la política pública que estamos estudiando.

En primer lugar, tenemos a los *productos* obtenidos durante la implementación o ejecución de la política (antidrogas) y, en segundo lugar, se encuentran los *resultados e impactos* que se han generado como efecto de los productos y que constituyen, en última instancia, el parámetro que nos permitirá conocer si los objetivos planteados en el diseño de la política, fueron alcanzados o, dicho de mejor forma, en qué medida fueron alcanzados.

Sobre este punto, Pallares explica que los productos de una política pública “nos dirá, en todo caso, que el proceso de implementación se desarrolla correctamente, pero no nos dirá si la política está resultando realmente efectiva, es decir, si su diseño era el correcto para producir los resultados deseados.”¹³⁸

5.1. Productos del Plan Dignidad

Entre los productos que el Plan Dignidad ha producido, consideramos que, en base al análisis de la implementación de la política hacia la coca y cocaína, los más importantes son: 1) la relación entre cultivos y erradicación de la coca y 2) las

¹³⁸ Pallares, Francesc. *Las políticas públicas: El sistema político en acción* Pg. 158

acciones emprendidas en la lucha antidrogas: incautación de cocaína y laboratorios destruidos.¹³⁹

5.1.1. Cultivos y erradicación de plantaciones de coca ilegal y excedentaria

A partir del objetivo propuesto en el Plan Dignidad: “sacar a Bolivia del circuito coca-cocaína en cinco años”, el gobierno propuso como principal actividad erradicar la totalidad de cultivos de hoja de coca considerados por la ley 1008 ilegales y excedentarios. El empeño por lograr este producto llegó a tal punto que se convirtió en una obsesión que llegó a manifestarse, durante el periodo de implementación de la política, en el hecho de descuidar otros aspectos de la política. En este sentido, las autoridades de gobierno manifestaban que se tenía el compromiso de sacar a Bolivia de las drogas y, a su vez, limpiar la imagen del país, por lo que se erradicaría toda la coca ilegal y excedentaria, que en su mayoría se encontraba localizada en el Chapare.

La política hacia la coca se mueve entre los cultivos existentes y la erradicación de nuevas plantaciones de coca. Se puede notar que a partir de la implementación del Plan Dignidad en 1998, la política de erradicación de coca llega a niveles nunca antes registrados. Entonces, la erradicación entendida como un producto de la política hacia la coca fue alcanzada de manera exitosa durante el gobierno de ADN.

El éxito de la erradicación, se manifestó en la cantidad de cultivos de coca existentes y es precisamente esta información la que fue manejada con mayor orgullo por las autoridades de gobierno al presentar los logros de su política. Sin embargo, existieron

¹³⁹ En esta parte de la investigación, nos limitaremos a estudiar estos dos factores porque consideramos son los más significativos de la política implementada por ADN 1997-2002. Dejamos fuera del propósito de este capítulo los productos y resultados obtenidos en cuanto al desarrollo alternativo no porque carezca de importancia, sino, porque creemos que este es un tema que, por su complejidad e importancia requiere de una investigación particular, lo cual excede el propósito de esta investigación.

muchas contradicciones respecto a la veracidad de los datos en cuanto al cultivo de coca entre los años 2000 y 2002. Mientras las autoridades declaraban que se concluyó con la erradicación en el Chapare a inicios del 2001, dirigentes del sector cocalero aseguraban la existencia de 4.000 hectáreas de cultivos de coca. La duda existente sobre este punto, concluyó en septiembre de este año cuando el Ministro de Gobierno, Leopoldo Fernández confirmó la existencia de 6.000 hectáreas, atribuyendo la desinformación a un problema de medición.

Si bien la política hacia la coca no logró la eliminación total de los cultivos excedentarios e ilícitos, no se puede decir que la erradicación fue un fracaso, más bien, debido a que alcanzo cifras muy significativas, generó diversos efectos que serán analizados en el subtítulo de resultados e impacto de este mismo capítulo. El total de plantaciones de coca erradicadas durante la gestión agosto de 1997 a agosto de 2002 fue de 61.588 hectáreas. Cada año la erradicación y los cultivos de coca presentaron los siguientes resultados:

Cuadro 1
Erradicación y cultivos de coca
(en hectáreas)

Año	Erradicación	Cultivo
1995	5.493	48.600
1996	7.512	48.100
1997*	7.026	45.800
1998	11.621	38.000
1999	16.999	21.800
2000	7.953	19.600
2001	9.435	19.900
2002**	11.853	24.400

Fuente: Elaboración propia en base a datos de World Drug Report 2008

*de agosto a diciembre de 1997 se erradicaron 3.727 hectáreas

**la erradicación de enero al 1 de julio de 2002 es de 6.925 hectáreas

El gráfico 1 muestra con mayor claridad la relación existente entre los cultivos y la erradicación de coca durante la gestión de gobierno 1997-2002. Se puede ver que el comportamiento de la erradicación y los cultivos es inversamente proporcional y que la política que logró acercarse más a reducir la coca a las 12.000 hectáreas permitidas por la Ley 1008, fue precisamente la ejecutada por ADN.

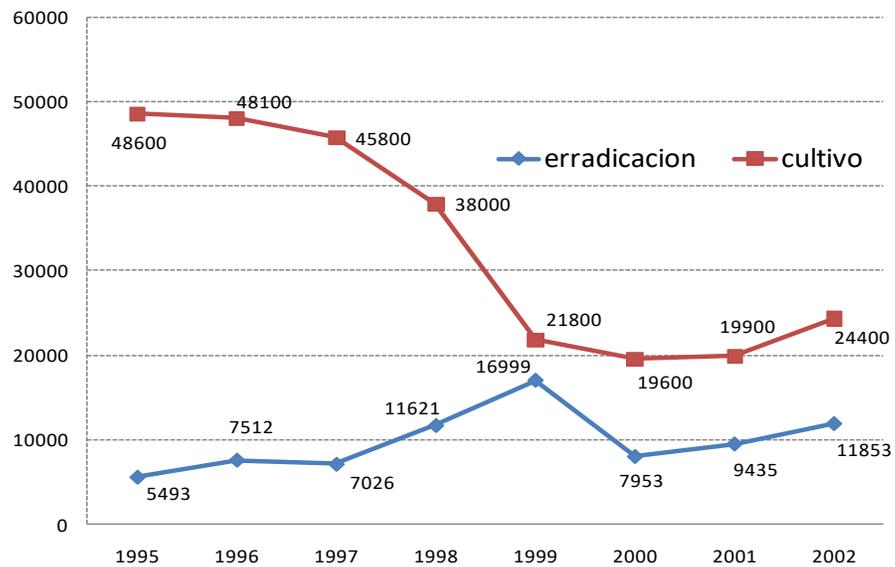
Entre 1997 y 1999 la erradicación presenta un incremento constante, mientras que los cultivos de coca descienden de la misma forma. Producto de este alto descenso en los cultivos es que para el año 2000 la erradicación también disminuye: era cada vez menor la cantidad de coca que se planificó erradicar. Sin embargo, los siguientes años se presenta un incremento leve debido a que los cultivos de coca también aumentaron.

Según el World Drug Report 2008, para el año 2000 se tuvo la cantidad más baja en cultivos de coca con 19.600 hectáreas, incluidas las 12.000 de cultivo legal y excedentario¹⁴⁰. Este fue el año de mayor éxito en la política de erradicación y en el cual la posición de distintos actores nacionales como internacionales respecto a la política de erradicación, reconocían un éxito rotundo. Para los años 2001 y 2002 esta aprobación se redujo debido a que el gobierno no pudo cumplir con la erradicación total.

En el gráfico 1 se puede ver la evolución de los cultivos y la erradicación de coca y su relación inversamente proporcional:

¹⁴⁰ Al comparar la información de diversas fuentes desde el 2000 hasta el 2008, se pudo observar que todas (incluyendo la gubernamental) coinciden respecto a la cantidad de coca erradicada; donde se tiene variaciones en los datos es en los cultivos existentes. Incluso dentro del World Drug Report se tiene dos datos sobre cultivos para los años 2000 y 2002. Sin embargo, debido a la información imprecisa que se difundió durante la gestión de gobierno de la ADN y por las contradicciones en los discursos gubernamentales, se decidió utilizar la información elaborada por Naciones Unidas en el World Drug Report 2008.

Gráfico 1
Erradicación y cultivos de coca
en hectáreas



Fuente: Elaboración propia en base a datos de World Drug Report 2008

5.1.2. Lucha antidrogas: incautación de droga y destrucción de laboratorios

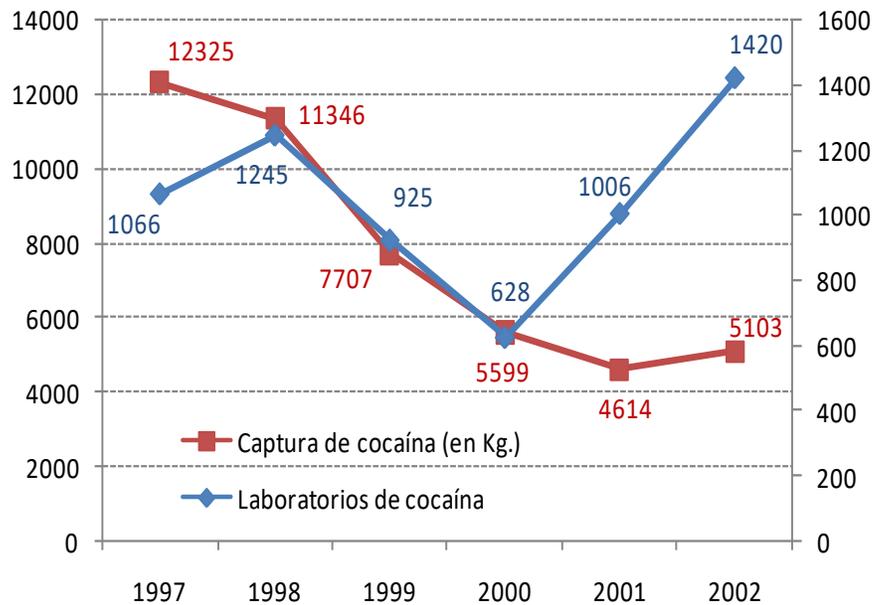
Otro ámbito en el que se puso en ejecución el plan dignidad es la lucha antidrogas. Con el objetivo de erradicar el tráfico de cocaína durante los próximos 5 años, las actividades principales realizadas durante la gestión de gobierno fueron la captura de cocaína y la destrucción de laboratorios.

En el gráfico 2 se puede observar que entre 1998 y 2000 disminuyó el número de laboratorios destruidos y la incautación de cocaína prácticamente en un mismo ritmo. Esto puede deberse principalmente a que durante este tiempo, también se tuvo la mayor disminución en la producción de coca producto de la erradicación. (ver el

subtitulo 4.2.1.1 potencial de cocaína). Donde se presenta un quiebre es precisamente en el año 2000, a partir del cual el número de laboratorios destruidos prácticamente se duplicará para el año 2002 mientras que la captura de cocaína seguirá disminuyendo.

Entonces, no siempre existe una relación directa entre el número de laboratorios de cocaína destruidos con cantidad de droga incautada. El motivo central para que exista esta separación se debe a que la “interdicción ha causado una modificación sustancial en la estructura del narcotráfico...hay cada vez más unidades de producción en las fases inferiores de transformación, y dichas unidades tienden a ser más pequeñas.”¹⁴¹

Gráfico 2
Captura de cocaína* y laboratorios destruidos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNODC y Gobierno de Bolivia, Bolivia Monitoreo de cultivos de coca, junio 2006.
*base de cocaína y cocaína HC

¹⁴¹ Laserna, Roberto. Los narcos en el país de los culpables: las drogas y la justicia en Cochabamba.

5.2. Resultados e impacto

Los resultados de una política pueden ser divididos en dos categorías: esperados e inesperados. Los resultados esperados básicamente son los que se encuentran dentro de lo planificado y nos permiten comprender el éxito de la política tanto a nivel del diseño como en el de la implementación.

Entre los resultados esperados de la política hacia la coca y cocaína de la gestión de gobierno 1997-2002, los más importantes fueron: 1) la disminución de la oferta potencial de cocaína y 2) desalentar la producción de coca.

Por otro lado, los resultados e impactos no esperados de una política se encuentran tanto al finalizar la fase de implementación, como también se pueden ir presentado mucho después de concluida la política. En este sentido entendemos que los resultados e impactos no esperados más importantes generados por la política hacia la coca y cocaína son: 1) aumento del precio de la coca, 2) resistencia de los cocaleros y enfrentamiento con el gobierno y 3) fortalecimiento político el sector campesino cocalero.

5.2.1. Resultado e impactos esperados

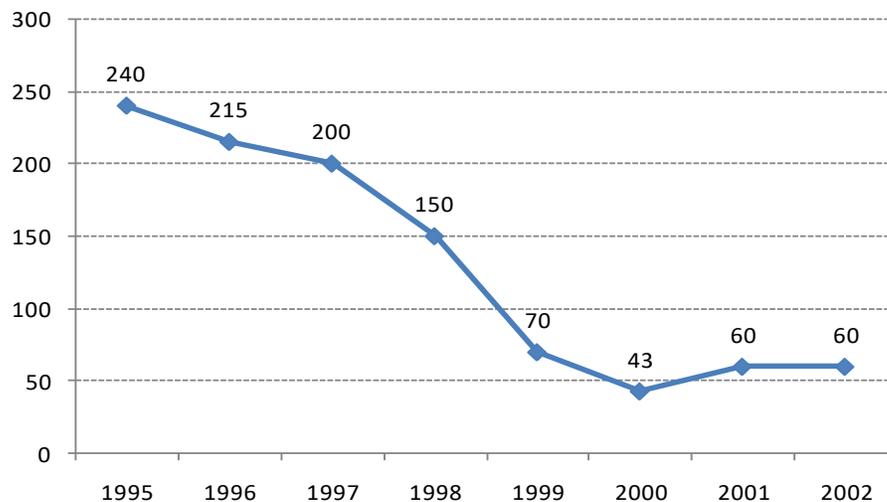
5.2.1.1. Disminución de la oferta potencial de cocaína

El principal objetivo del Plan Dignidad planteaba la erradicación del narcotráfico logrando que Bolivia salga del circuito de las drogas. Esta era la solución que se planteaba para revertir la imagen negativa del país con el exterior. En este sentido, uno de los resultados que se esperaba lograr con la puesta en marcha de la política antidrogas durante la gestión 1997-2002 y que efectivamente se logró de una manera

muy exitosa, fue la disminución efectiva de la oferta de cocaína. El éxito de esta medida se manifestó con el apoyo internacional que logró ADN.

La forma de aproximarse a los resultados obtenidos en este tema es principalmente con las estimaciones de producción potencial de cocaína. Como se puede observar en el gráfico 3, se presenta una fuerte disminución de la producción potencial de cocaína a partir de 1997, alcanzado su punto más bajo el año 2000, precisamente cuando se declara que se alcanzaron las metas de erradicación de los cultivos de coca ilegales y excedentarios.

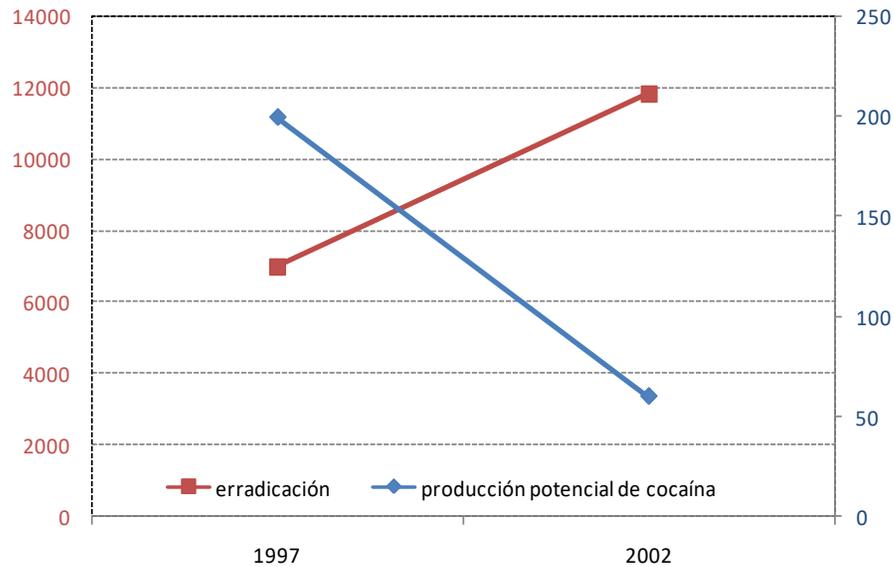
Gráfico 3
Producción potencial de cocaína
en Toneladas Métricas



Fuente: Elaboración propia en base a datos Naciones Unidas. World Drug Report 2008

Como se puede ver en el gráfico 4, la producción potencial de cocaína tiene una relación directamente inversa con la erradicación de los cultivos de coca: el producto de la política (o las acciones realizadas) fue la erradicación de los cultivos de coca, mientras que el resultado obtenido fue la disminución de la oferta de cocaína.

Gráfico 4
Producción potencial de cocaína (en toneladas métricas) y
erradicación de cultivos de coca (en hectáreas)



Fuente: Elaboración propia en base a datos Naciones Unidas. World Drug Report 2008

La erradicación de la coca ilegal y excedentaria durante el periodo 1997-2002 logra el resultado (esperado) de disminuir la producción de cocaína, sin embargo, este esfuerzo no será suficiente para alcanzar el objetivo principal que se propuso en el Plan Dignidad: erradicar el narcotráfico de Bolivia en cinco años.

5.2.1.2. Desalentar la producción de coca

En este punto es importante recordar una de las conclusiones a las que se llegó en el encuentro denominado “Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI” realizado en octubre de 1997 y que, ya demostramos en el anterior capítulo, constituye uno de los elementos que dieron origen (por lo menos a nivel discursivo y de legitimidad política) al “Plan Dignidad: Bolivia libre del narcotráfico”. Y es que, al finalizar el Diálogo Nacional, se planteó el objetivo de “superar el énfasis represivo” que la

política antidrogas había tenido hasta el momento y poder articular con “legitimidad social y respaldo político”, sus diversos componentes.¹⁴²

Esto fue precisamente lo que no sucedió durante la implementación de la política hacia la coca y cocaína durante la gestión 1997-2002. Al responder a un esquema de política incrementalista, las acciones emprendidas más bien perfeccionaron e incrementaron su carácter represivo, lo que no es compatible con la búsqueda de legitimidad social, logrando, por el contrario, un efecto de resistencia social y fortalecimiento político del sector cocalero.

La erradicación de los cultivos de coca, en su gran mayoría fue realizada de manera obligatoria, sin el consenso de los campesinos cocaleros. Esto se manifestó en el permanente estado de conflicto: enfrentamientos, bloqueos y marchas realizados por este sector en contra de la erradicación forzosa.

Producto de la exitosa labor de erradicación entre 1997-2002, los cultivos de coca disminuyeron drásticamente y el hecho de que no se haya recuperado la cantidad de cultivos que había a inicios del gobierno de la ADN, muestra el éxito parcial de esta política, sin embargo, la tendencia a partir del año 2000 es al incremento de los cultivos excedentarios e ilegales.

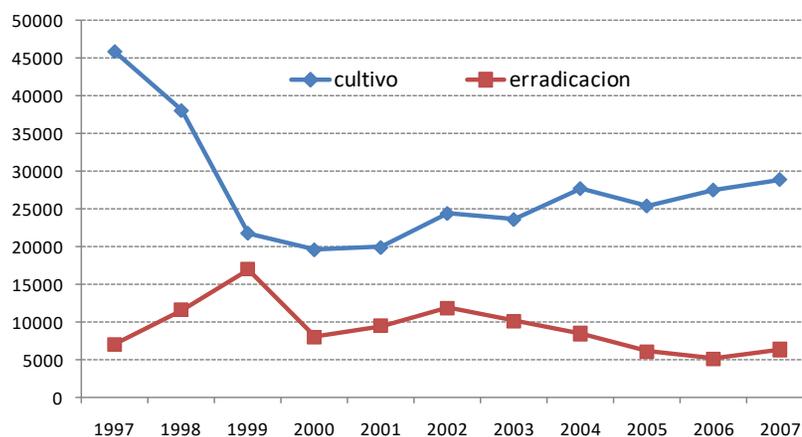
Lo mismo ocurre en cuanto a desincentivar la producción de coca. El éxito de este objetivo se vio expresado precisamente en la disminución de los cultivos durante la gestión 1997-2002, pero, lo que la política no logró es que esta medida sea permanente. Esto se debe a que la principal estrategia utilizada por las autoridades estaba basada no en el dialogo y la concertación, sino, en la imposición y el uso de la fuerza.

¹⁴² Opinión 12 de octubre de 1997

Se buscó la desestabilización del mercado de la coca a través de la permanente presencia militar principalmente en la región del trópico de Cochabamba y por la permanente amenaza de conflicto que generaba esta institución. Otra medida concreta que permite ver la existencia de esta política es el hecho que el gobierno haya procedido a cerrar el mercado de coca de Sacaba a finales del año 2001 para evitar la venta de este producto. Esta medida se realizó después de haber anunciado como concluida la erradicación quedando prohibida la venta de coca de esta región.

Evidentemente se logró desincentivar la producción de coca con estas medidas de fuerza, pero, solamente tuvieron un impacto importante durante el desarrollo de la política. En el gráfico 5 podemos ver que a partir del año 2000 los cultivos de coca mantienen una tendencia a su incremento, alcanzando para el año 2007 a más del doble de lo permitido por la ley 1008. Por el contrario, la erradicación presenta desde el 2002 un comportamiento más del tipo regular que varía entre los 10.000 a 5.000 hectáreas erradicadas.

Gráfico 5
Cultivos y erradicación de coca 1997-2007
en hectáreas



Fuente: elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas. World Drug Report 2008

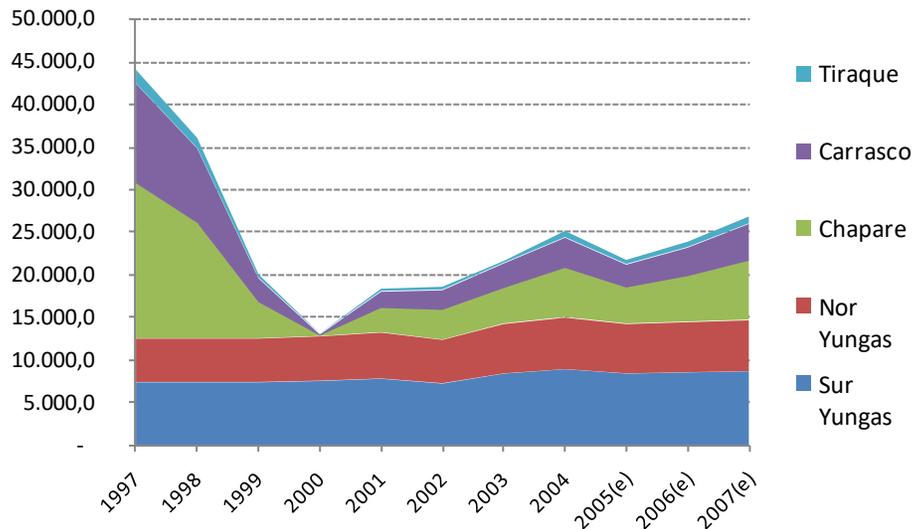
El gráfico 5 también nos muestra un comportamiento inverso entre la erradicación y los cultivos a partir del año 2002: los cultivos tienden a incrementarse mientras que la erradicación muestra una tendencia a disminuir hasta el punto permitido por la ley 1008: 5.000 hectáreas. Ningún gobierno encontró los mecanismos adecuados ni logró generar los consensos necesarios para que los productores de coca encuentren una fuente alternativa de ingresos que les motive a dejar de producir coca.

En este sentido, al ver la evolución de los cultivos y erradicación se puede notar que no se llegó a desalentar verdaderamente la producción de coca durante el periodo 1997-2002, solamente se obligó a erradicar la coca considerada ilegal y excedentaria. La disminución de los cultivos no fue algo voluntario, las medidas adoptadas no están dirigidas a explicar el por qué se debe disminuir los cultivos, mas bien, las medidas se caracterizan por ser obligatorias y, a cambio, otorgar una indemnización: el desarrollo alternativo.

En el gráfico 6 podemos ver la evolución del cultivo de coca en Bolivia por regiones. Claramente se nota que los lugares en los que se erradicó casi por completo la coca entre los años 1997 y 2000, son las regiones de Chapare, Carrasco y Tiraque. No se presentaron cambios sustanciales en las regiones de Nor y Sud Yungas, solamente un leve descenso de los cultivos entre los años 2001 y 2002.

Por otro lado, se puede notar una primera ola de incremento importante del cultivo en las regiones del trópico de Cochabamba, entre los años 2000 y 2001. Una segunda ola de incremento en los cultivos también se presentó al finalizar la gestión de gobierno el 2002, con la diferencia que en este segundo incremento se presenta también un aumento ligero en las zonas de Sud y Nor Yungas del Departamento de La Paz.

Gráfico 6
Cultivo de coca en Bolivia por región: 1997 – 2007
en hectáreas*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Gobierno

Entonces, a partir del 2000 se presenta una clara tendencia al incremento en los cultivos de coca. Esto nos demuestra que la intención que manifestaron los responsables del diseño del plan dignidad como una política de Estado, es decir, que está política sea capaz de permanecer en el tiempo y que los distintos gobiernos la apliquen con la misma intensidad y que a su vez, se cuente con el consenso de la población afectada, no llegó a concretarse.

La voluntad que mostró el gobierno de ADN por “sacar a Bolivia del circuito coca-cocaína”, “erradicando el narcotráfico” y que, posteriormente se convirtió en una obsesión por lograr resultados en erradicación de cultivos de coca, no trascendió su gestión de gobierno. Esto se debe a dos causas principalmente: 1) los resultados e impactos no esperados producto de la implementación del Plan Dignidad (este punto está desarrollando en el siguiente subtítulo) y 2) el contexto político general que atravesaba el país al finalizar la gestión de ADN y durante el gobierno del MNR

(2002-2003). Este periodo estuvo marcado por la intensificación y aumento de los conflictos sociales, dando inicio a un periodo de transición hacia la convocatoria a elecciones (2005) y la posterior realización de la Asamblea Constituyente.

5.2.2. Resultados inesperados

5.2.2.1. Aumento del precio de la coca

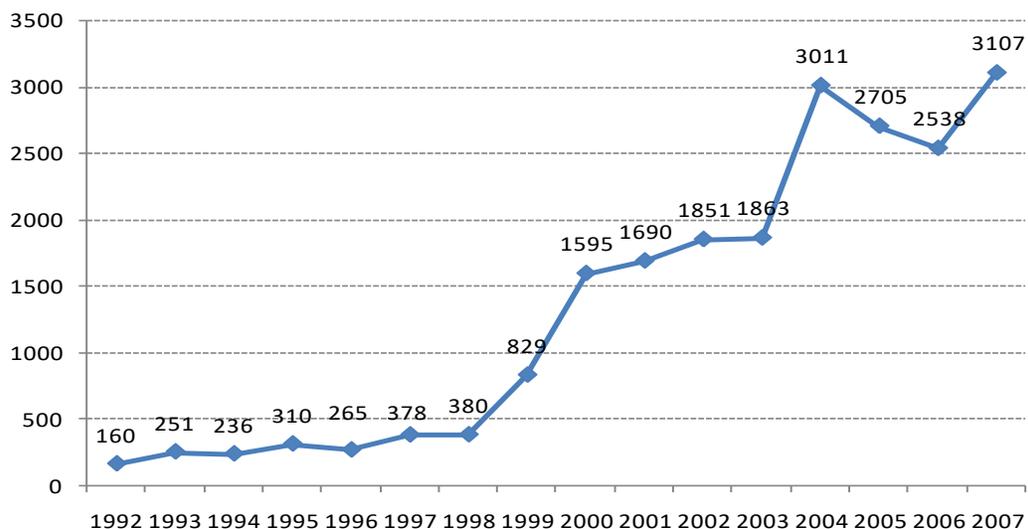
Roberto Laserna explica que entre los objetivos centrales de la lucha antidrogas que condicionan el éxito de los programas de erradicación voluntaria y sustitución de cultivos, se encuentra la reducción del precio de la coca y la desestabilización de los mercados logrando, de esta forma, aumentar los riesgos de este cultivo¹⁴³. Ambos elementos están dirigidos últimamente, a desalentar la producción de coca y promover los cultivos alternativos.

En el anterior capítulo vimos que uno de los motivos para introducir en la agenda política la meta de lograr reducir los cultivos de coca a 12.000 hectáreas, se fundamentó en los insuficientes resultados obtenidos por anteriores gestiones gubernamentales: se generó inestabilidad en los precios sin que tiendan a subir demasiado; en promedio, el precio de la coca entre 1992 y 1997 es de 266, 7 bolivianos por carga de 100 libras, mientras que para agosto de 2002, año en que concluyó la gestión de la ADN, el precio subió a 1.892,6 bolivianos.

Como se puede ver en el gráfico 7, hasta el año 1998 el incremento del precio de la coca es mínimo. Entre 1998 y 1999 se registra un incremento de aproximadamente 118% con relación a 1997. Esto coincide con el inicio de la política de erradicación de todos los cultivos ilegales y excedentarios presente en el Plan Dignidad.

¹⁴³ ”. Laserna, Roberto. 20 juicios y prejuicios sobre coca y cocaína. Capítulo 6^a. Clave consultores. La Paz-Bolivia. 1996.

Gráfico 7
Precio de la hoja de coca
Bs./100Lb.



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE

Se puede notar que el año 1998 representa un momento de cambio en la dirección que el precio de la coca venía registrando hasta ese momento. Un resultado inesperado de la política se registró precisamente desde el inicio el Plan Dignidad. El año 1998 inició una tendencia de permanente aumento del precio de la coca que no podrá ser revertido hasta la actualidad.

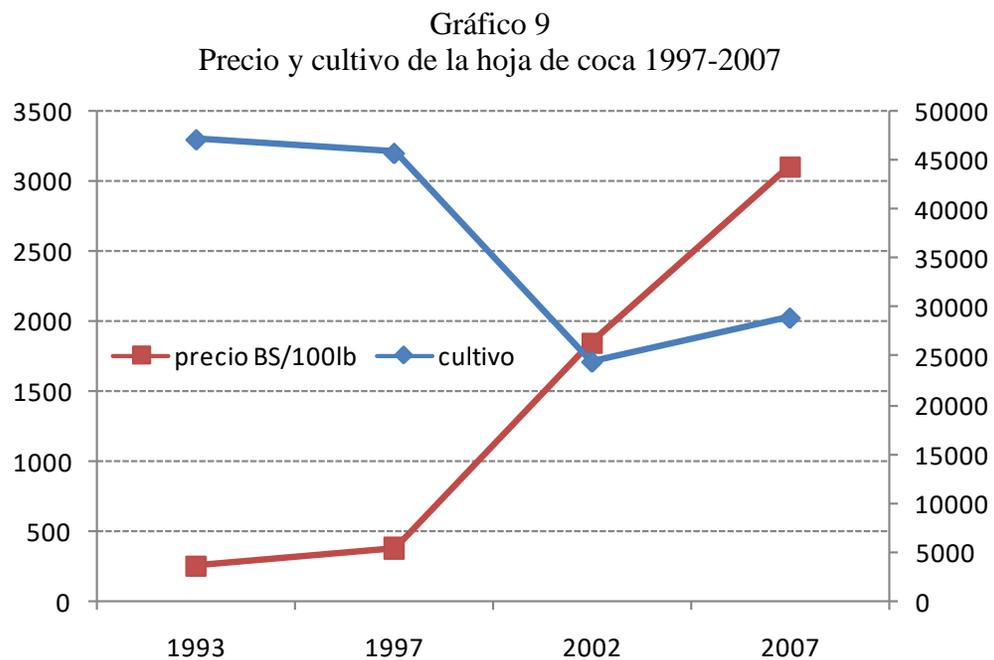
Entonces, se logró alcanzar durante el periodo de gobierno 1997-2002 resultados efectivos en cuanto a la disminución de los cultivos de coca, sin embargo, producto de esta exitosa labor, se produjo un efecto inesperado en el precio de la coca.

El precio de la coca, a partir de 1998 hasta la actualidad, presentará una tendencia ascendente que no pudo ser revertida. Este incremento en el precio dificulta la erradicación consensuada y voluntaria; mientras más ingresos se perciben por la venta de coca, más gente se interesará en su producción, entonces, un objetivo central es la reducción del precio de la coca. Esta es por lo menos la idea que direccionó a los

proyectos de desarrollo alternativo, buscando que la producción agrícola alternativa pueda generar los mismos o mayores ingresos que la hoja de coca.

Por el contrario, entre 1997-2002 se generó un círculo vicioso de erradicación forzosa y precios altos y, una vez concluida la gestión de gobierno de la ADN, la erradicación forzosa dejó de tener la misma fuerza, generando que los cultivos aumenten, sin embargo, el precio no cambió su propensión a incrementar.

Como expresa el gráfico 9, si bien se logró una reducción de los cultivos entre 1997 y 2000, que no tiene precedentes, a partir de este último año, los cultivos mostrarán una tendencia a incrementarse de una forma lenta pero permanente, diferenciándose de las políticas implementadas por los gobiernos anteriores al de ADN en que el precio también seguirá incrementado.



Fuente: elaboración propia en base a: precio, datos del INE; cultivos datos de Naciones Unidas World Drug Report 2008

Los resultados a corto plazo a los que se llegó con el Plan Dignidad (erradicación) generaron efectos de largo plazo (aumento del precio) que complejizaron mucho más la problemática generada entre la coca y la cocaína.

5.2.2.2. Resistencia y enfrentamiento

La muestra más clara de disconformidad social es la expresión de los sectores que no están de acuerdo con las políticas diseñadas y ejecutadas. Desde el mismo momento en que el gobierno de la ADN presentó el “Plan Dignidad: Bolivia libre del narcotráfico” en diciembre de 1997, el sector campesino cocalero, especialmente del trópico de Cochabamba, criticó la falta de concertación manifestando su desacuerdo con lo establecido en dicho plan. Pero, esto no generó cambio alguno en la política, los cambios se fueron dando en el camino, a través del conflicto y el enfrentamiento.

El gobierno de la ADN concluyó su gestión llevándose consigo la característica de haber sido el gobierno más represivo y en el que se presentaron la mayor cantidad de conflictos hasta ese momento (y no solo con el sector cocalero). La relación existente entre el aumento de la erradicación y el número de heridos es bastante pareja. Según datos de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos la represión ejercida en la región del Trópico de Cochabamba ocasionó, entre 1998 y 2002, 33 cocaleros muertos, 567 heridos, 693 detenidos, 27 bajas policiales y militares y 135 policías y militares heridos.¹⁴⁴ El número de heridos registrado en 1997 es de 71 personas y para el año 2002, se registró un aumento del 200%, alcanzando un total de 214 personas heridas.

Con estos datos se puede percibir la magnitud del conflicto que se generó por la disconformidad manifestada hacia la política de la ADN. Los campesinos que plantearon la defensa de la coca lo hacían argumentado que este era su principal

¹⁴⁴ NN.UU. Y APDHB, extraído de CONALTID. “Estrategia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca. 2007-2010”

fuentes de ingresos. Si bien se comprobó que en los hogares pertenecientes a zonas donde se produce coca los ingresos superan en cuatro veces a los hogares rurales donde no se produce coca¹⁴⁵, esto no es suficiente para garantizar mejores niveles de vida, se debe considerar también factores relacionados a derechos humanos y las libertades garantizadas por el Estado. Las zonas de cultivo de coca se caracterizan por “la precariedad e incertidumbre que rodean al productor de coca que se encuentra bajo permanente asedio de un sistema institucional, jurídico y policial que proscribe su principal cultivo o le fija plazos para erradicar, o lo sitúa en los márgenes de la legitimidad”¹⁴⁶.

5.2.2.3. Impacto sobre el consumo de cocaína

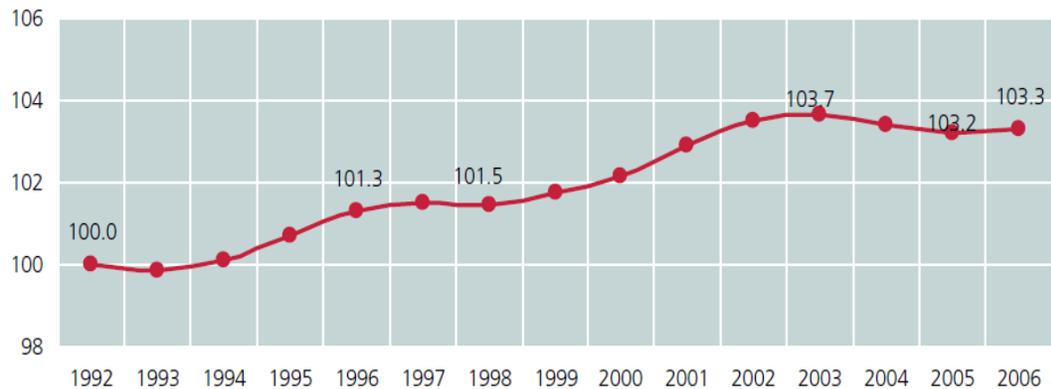
Desde el enfoque de políticas públicas, la erradicación de las plantaciones de coca es un producto de la política pública en general. Cuando decimos que es un producto, entendemos que constituye una acción o medida específica intermedia dirigida a lograr el objetivo deseado que, en última instancia, es reducir el consumo de cocaína y de esta forma, reducir los efectos sociales que este trae.

En este sentido, es necesario ver la evolución del consumo de cocaína. El siguiente gráfico nos muestra la tendencia del consumo de cocaína a nivel global de 1992 a 2006:

¹⁴⁵ Caro Deborah, James Riordan y Melissa Cable 1992. *Encuesta de hogares rurales de Cochabamba: Resultados preliminares*. La Paz: Genesys/USAID Bolivia. Citado por Laserna, Roberto. *20 juicios y prejuicios sobre coca y cocaína*. Clave consultores. La Paz-Bolivia. 1996. Pg. 107

¹⁴⁶ Laserna, Roberto. *20 juicios...Ob. Cit.* Pg. 111.

Gráfico 10
Tendencias de uso de cocaína a nivel mundial: 1992-2006*



Fuente: Unated Nación, Office on Drugs and Crime. 2008 World Drug Report Pg. 85

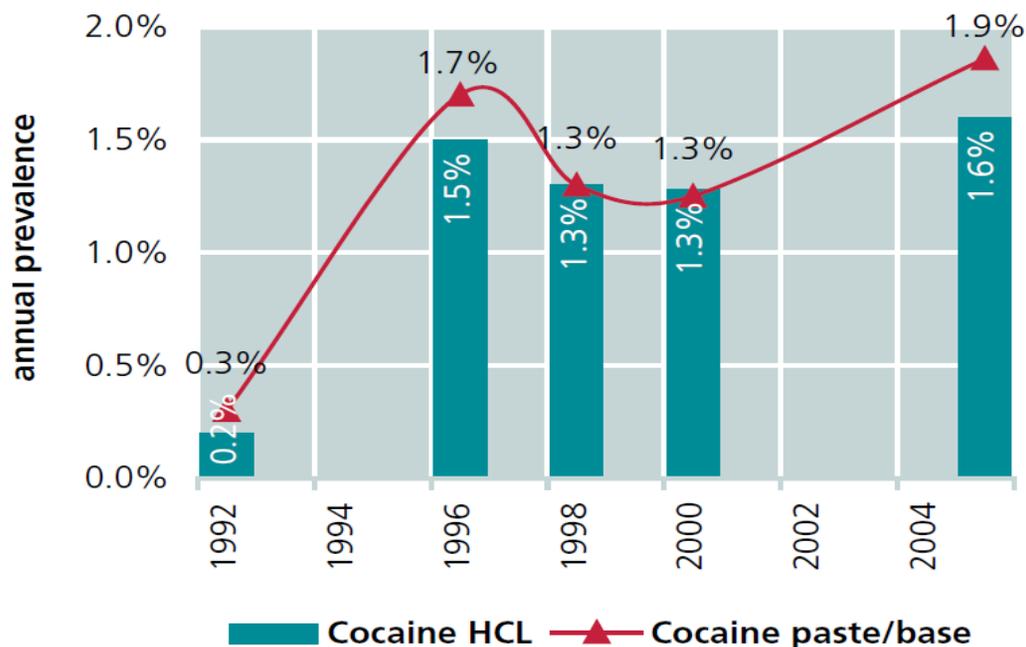
*Título original: Cocaine use trends as perceived by experts 1992-2006

La tendencia del consumo de cocaína muestra un incremento constante, expresando que las medidas adoptadas a nivel interno en cada país son insuficientes ante una situación que proviene de causas más relacionadas a la forma de vida y a los intereses de los individuos y las sociedades que de la producción de la hoja de coca.

En este sentido, es posible cuestionar incluso si los éxitos logrados a nivel interno están en concordancia y son influyentes sobre el objetivo principal planteado a nivel mundial. Este cuestionamiento es legítimo cuando se comparan los resultados obtenidos en cuanto al consumo con los efectos producidos, a nivel social, económico y político, producto de las políticas de erradicación de cocales.

Por otro lado, a nivel interno se presenta una situación inversa que resalta el éxito de la política de la ADN en cuanto a la reducción de consumidores de cocaína.

Grafico 11
Prevalencia en el uso de cocaína (edad 12-50)
2002-2005*



Fuente: Unated Nación, Office on Drugs and Crime. 2008 World Drug Report Pg. 88
*Título original: Bolivia: annual prevalence of cocaine use (age 12-50), 1992-2005

A la conclusión que llegan en el documento presentado por Naciones Unidas es que las mejoras que se observan durante la segunda mitad de la década de los 90, coinciden con la reducción de la producción interna de hoja de coca, mientras que el incremento del consumo durante el periodo 2000-2005 coincide con el incremento de la producción de hoja de coca y cocaína en los primeros años del nuevo milenio.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Unated Nación, Office on Drugs and Crime. 2008 World Drug Report Pg. 87

5.3. Balance de la importancia e influencia de la política hacia la coca y cocaína en el desarrollo que tuvo el proceso constituyente en Bolivia.

Después de ver los principales productos y resultados provenientes de la implementación del Plan Dignidad, es necesario enfocarnos en uno de los impactos que generó esta política a nivel del sistema político y del sistema de representación. Nos referimos al fortalecimiento político de los productores de coca. Entendemos que este es un proceso que viene desarrollándose desde la década de los 80, cuando se produce transformaciones en las distintas clases sociales. El rol dirigencial que comenzaron a asumir durante este tiempo los productores de coca, logró manifestarse y hacerse visible a nivel nacional producto de las políticas hacia la coca.¹⁴⁸

En este sentido y como ya dijimos previamente, desde la aprobación de la Ley 1008 se puede hablar de un conjunto de medidas adoptadas por los distintos gobiernos, dirigidas a eliminar las plantaciones de coca, en el entendido (de los gobernantes) que esta es la principal forma de solucionar la problemática del tráfico de cocaína. Sin embargo, vemos que hasta 1997 ningún gobierno logró efectivamente alcanzar resultados de erradicación que puedan considerarse satisfactorios con relación a lo establecido en la Ley 1008.

Ya durante el gobierno de ADN, el éxito de la política de erradicación fue indiscutible, llegando en cierto momento a reducir de 48.000 hectáreas al inicio de su gestión a aproximadamente 19.000 hectáreas. Pero, estos logros de la política generaron un proceso conflictivo de resistencia y, a su vez, de identificación cada vez más fuerte de los productores de coca en torno a la defensa de la coca que estuvo

¹⁴⁸ Sobre este punto ver el primer capítulo de este trabajo.

siempre vinculado a la defensa de la soberanía nacional. Este panorama permitió que los productores de coca llegaran a posicionar su liderazgo a nivel nacional.

Sin embargo, para entender completamente este proceso, es imprescindible hacer referencia al contexto político de crisis de estado y la consiguiente expresión del proceso constituyente que comenzó a emerger en el país a partir del año 2000.

5.3.1. Elementos generadores de la crisis de Estado y del proceso constituyente.

La crisis que atraviesa el Estado boliviano se origina básicamente de dos vertientes, una que se extiende a mucho tiempo atrás y que devela problemas procedentes del periodo fundacional de la República. Por otro lado, un segundo elemento de generación de la crisis del Estado se encuentra en el pasado reciente de Bolivia: a partir de la incorporación de las “reformas estructurales” desde 1985 y las prácticas políticas durante el periodo democrático, especialmente al referido a la democracia pactada entre 1985-2003.

La crisis de Estado empezó a manifestarse con los conflictos sociales del 2000 sin embargo, vemos factores de largo alcance: discriminación y exclusión desde la fundación de la República y condiciones de corto plazo: “la gestión caótica y corrupta del gobierno vigente (el autor se refiere al gobierno de Banzer y Quiroga 1997-2002) y la combinación de los efectos de la reforma estructural aplicada desde 1985 con cambios económicos y sociales que datan de los 70.”¹⁴⁹

Para poder comprender cabalmente los factores de largo plazo, es necesario realizar un análisis más detallado y específico que no corresponde a los intereses de la

¹⁴⁹ Cortez, Roger. *Poder y proceso constituyente en Bolivia*. Ediciones Excelsior S.R.L. La Paz-Bolivia. Pg. 189. (la nota de paréntesis es mía) En el primer capítulo de la presente tesis se abordó el tema de la reforma estructural iniciada en 1985 y sus implicaciones con el tema coca y cocaína.

presente tesis. Por este motivo, nos concentraremos en los factores de corto plazo, en especial a los relacionados a las prácticas gubernamentales durante el periodo de la denominada “democracia pactada”.

Jimena Costa entiende como una “primera fase de la democracia pactada”, el periodo comprendido entre 1985 y 1997. La que caracteriza a esta fase de la democracia es que los pactos inter-partidarios para la conformación de los gobiernos contaron con la mayoría absoluta en el Congreso, por lo que, para aprobar reformas políticas necesitaban el consenso con la oposición por lo que deben ser consideradas políticas de Estado y no de gobierno.¹⁵⁰

Posteriormente, identifica una segunda fase en la que se encuentran dos gobiernos, de ADN 1997-2002 y del MNR 2002-2003. Las alianzas políticas durante estos gobiernos alcanzaron los dos tercios de los votos tanto en la cámaras de Diputados como en la de Senadores, “lo que implicaba la anulación de toda posibilidad de influencia de la oposición en el proceso decisional público” y, a su vez, “debilitó la institucionalidad democrática debido al uso discrecional del poder en beneficio particular, sin posibilidad de ningún tipo de fiscalización o control desde el parlamento”¹⁵¹

Los partidos políticos perdieron paulatinamente su rol de control y fiscalización al Poder Ejecutivo. Este rol debió ser ejercido a través del parlamento pero, no se efectivizó, precisamente producto de las coaliciones partidarias que permitían una actuación discrecional del Poder Ejecutivo respecto al diseño e implementación de las políticas, los procesos administrativos y el manejo de los recursos públicos. Ante la ausencia de una efectiva fiscalización proveniente del parlamento, la sociedad adoptó

¹⁵⁰ Costa, Jimena. Estudio analítico sobre los 25 años de democracia. Balance de las reformas políticas. En. CNE. *Balance de un cuarto de siglo de democracia*. CNE. Cuaderno de diálogo y deliberación 9. Edición: Unidad de Análisis e Investigación del área de Educación Ciudadana de la CNE. Bolivia. 2008. Pg. 23

¹⁵¹ *Ibíd.* Pg. 35 y 36

esta función de manera directa, manifestando sus demandas, insatisfacciones y el rechazo a determinadas políticas a través de movilizaciones sociales. Asimismo, los medios de difusión social empezaron a sustituir gradualmente al parlamento en su función primordial de fiscalización.¹⁵²

Entonces, el periodo político democrático iniciado en 1985 tuvo la característica de contar con una estabilidad política proveniente de las alianzas partidarias al interior del Congreso. Esta situación permitió a los gobernantes contar con un margen de acción bastante amplio y sin la presencia de una fuerza política opositora que tuviera la capacidad influir en la toma de decisiones. Al respecto, Cortez nos dice que la “governabilidad de conveniencia ha sustituido el concepto de gobernabilidad que debería significar, acuerdos base entre gobernantes y gobernados para impulsar al país en una dirección convenida”.¹⁵³

Sumado a la ausencia de control y fiscalización del ejecutivo, comenzaron a visualizarse una serie de críticas y descontentos por parte de organizaciones sociales, desembocando en la sucesión de conflictos relacionados a la disconformidad en la que habían sido gestionados y administrados los recursos naturales del país.

Se inicia este ciclo de movilizaciones sociales, visibilizando la crisis del Estado el año 2000 con la movilización social en Cochabamba, denominada “guerra del agua”, los bloqueos campesinos el 2000 y 2001 que combinados a la iniciativa de convocar al Diálogo 2000, emergen “una demanda de reforma política que se expresa en la trilogía de Asamblea Constituyente, desmonopolización de la representación política y referéndum”¹⁵⁴

¹⁵² Para mayor información sobre el tema de los medios de difusión social ver Cortez, Roger. *Poder y proceso constituyente en Bolivia*. Ediciones Excelsior S.R.L. La Paz-Bolivia. Pg 257

¹⁵³ Cortez, Roger. *Poder y proceso constituyente en Bolivia*. Ediciones Excelsior S.R.L. La Paz-Bolivia. Pg. 198.

¹⁵⁴ Cortez, Roger. *Poder y proceso constituyente en Bolivia*. Ediciones Excelsior S.R.L. La Paz-Bolivia. Pg. 26.

Otro factor que es igualmente importante para entender la crisis de Estado, está relacionado a los objetivos que presentaron los diversos conflictos sociales en el país. En un estudio realizado por Laserna y Villarroel¹⁵⁵, se muestra que el objetivo más frecuente para la generación de conflictos en Bolivia se debe principalmente a luchas económicas y, a partir de la década de los 90 se encuentra en segundo lugar los conflictos por políticas coyunturales. Entre 1997 y 2003, el tema económico constituyó el principal motivo de generación de conflictos, esto se puede explicar principalmente por el deterioro de la economía nacional.

Este estudio también nos muestra que a partir del 2003 los conflictos por temas económicos descienden, dando paso a los conflictos por políticas coyunturales. Entonces podemos concluir que a partir del 2003, el principal motor de las demandas sociales estaba enfocado en el ámbito de las reformas políticas coincidente con el periodo de transiciones presidenciales y la victoria política electoral de Evo Morales.

5.3.2. El fortalecimiento político de los cocaleros en Bolivia.

El panorama en el que se fueron reorganizado las fuerzas políticas en el país estuvo compuesto por primero, una crisis de Estado que se hizo manifiesta a partir del año 2000 y, en segundo lugar, por la culminación de un ciclo político iniciado en 1985 que tuvo como principal característica la construcción de pactos entre partidos políticos que, por un lado, mantenían una cierta gobernabilidad y por el otro, propició una serie de actitudes y comportamientos políticos dirigidos a privilegiar intereses personales. Bajo este contexto, creemos que son dos los elementos principales que marcaron la ruta por la que se definió la crisis de Estado:

¹⁵⁵ Laserna, Roberto y Villarroel Miguel. *Enero de 1970-enero de 2008. 38 años de conflictos sociales en Bolivia. Descripción general y por periodos gubernamentales*. CERES, COSUDE, Instituto para la democracia. La Paz-Bolivia. 2008

1) Demanda de un nuevo liderazgo con proyecto alternativo de país

Consecuencia de la crisis de Estado y la crisis de representación política, el país experimentó entre el 2003 y el 2006 la ausencia de una alternativa política que propusiera un proyecto nuevo de Estado. Esta crisis de representación provenía de la baja legitimidad que en este momento tenían los partidos políticos. Y a raíz de este vacío de liderazgo, se intensificaron durante este periodo la idea de la necesidad de una Asamblea Constituyente.

El problema de fondo no era la gobernabilidad parlamentaria que estaba bastante asegurada a través de los pactos inter-partidarios, se encontraba en la ausencia de un proyecto político que establezca la dirección por la que el país iba a caminar en el futuro y este efecto sucedió a pesar de que durante el gobierno de Hugo Banzer y Jorge Quiroga se realizaron dos procesos importantes de dialogo nacional (1997 y 2000), en los cuales se discutió con la sociedad ciertos temas relacionados al rumbo del país.

Entonces, el factor principal para la ausencia de un proyecto de país que logre aglutinar a la sociedad se debe a que se encontraba la imposibilidad de la estructura económica y política generada con las reformas de 1985, de satisfacer las demandas de la sociedad: “agotada la agenda de modernización capitalista de la economía y remendando el funcionamiento de instituciones democráticas, el país está demandando la apertura de una línea de horizonte en el que se avizore la disminución cierta de la pobreza y una genuina participación democrática.”¹⁵⁶

¹⁵⁶ Cortez, Roger. *Poder y proceso constituyente en Bolivia*. Ediciones Excelsior S.R.L. La Paz-Bolivia. Pg. 118.

2) El factor represivo de la política de erradicación mecanismo de visibilización de un liderazgo cocalero.

La política hacia la coca y cocaína también tuvo impactos (no esperados) dentro del sistema político. El conflicto y la violencia generados por la política de erradicación proporcionaron al sector cocalero una fuente de discurso y de identificación como sector social basado en la defensa de la hoja de coca. Este proceso de fortalecimiento viene de mucho antes del gobierno de la ADN, pero, es precisamente durante este periodo que surgen, liderazgos de alcance nacional en distintos sectores de la sociedad.

Producto de la política antidrogas, los liderazgos surgidos en este sector, fueron capaces de articular políticamente a los productores de coca y avanzar en la construcción de un “instrumento político” que les permitió acceder a espacios de representación política, inicialmente locales. Posteriormente, entre los distintos liderazgos, la capacidad de convocatoria y adhesión que mostrarán los cocaleros se extenderá a una gran parte de la sociedad boliviana¹⁵⁷.

En este sentido, Crabtree nos dice que “la campaña de erradicación contribuyó a elevar, a rango nacional, a Evo Morales y a su partido, el MAS”¹⁵⁸. Consideramos que este es un efecto inesperado por las autoridades de gobierno, pero no podemos asegurar que haya sido desconocido: a finales de enero de 2000, el entonces Ministro de Gobierno, Walter Guiteras manifestaba que, “hay una serie de dirigentes que han llegado a la popularidad nacional gracias a las plantaciones de hoja de coca, pero cueste lo que cueste vamos a erradicar 1.000 hectáreas en los Yungas y 7.301 en el Chapare”¹⁵⁹. Estamos de acuerdo en que los dirigentes hayan alcanzado una

¹⁵⁷ Sobre este punto Cfr Zuazo, Moira. *¿Cómo se originó el MAS?: La ruralización de la política en Bolivia*. Fundación Ebert. La Paz 2008.

¹⁵⁸ Crabtree, John. *Perfiles de la Protesta: política y movimientos sociales en Bolivia*. Traducido al español por Rose Marie Vargas Jastram. PIEB, UNIR. Bolivia. 2005. Pg. 22.

¹⁵⁹ Última Hora 25 de enero de 2000.

popularidad de tipo nacional pero no debido a la coca, sino, gracias a la política de erradicación de la hoja de coca.

La política hacia la coca y cocaína no es el único elemento que dio un impulso político al sector cocalero, sino que es parte de un conjunto de factores que les permitieron alcanzar paulatinamente más espacios de representación tanto a nivel municipal como nacional¹⁶⁰. Los primeros espacios políticos ganados electoralmente fueron a nivel municipal y, de manera paralela, se fueron ocupando cada vez mayores espacios de representación nacional en el parlamento.

El 2005 la victoria se extiende a nivel nacional cuando resulta elegido como Presidente de la República Evo Morales. Al respecto Laserna nos dice que:

“El triunfo en las urnas del líder de los campesinos cocaleros, con más del 50% de los votos válidos, es en gran medida una prueba clara de que la política represiva no sólo no ha logrado lo que se proponía, sino que ha generado efectos contrarios a los que esperaban...la historia del triunfo cocalero en Bolivia es, no más, la historia del fracaso de la política antidrogas.”¹⁶¹

Entonces, la política hacia la coca y cocaína generó, impulsó y promocionó liderazgos políticos provenientes del sector cocalero. Por su parte, este sector social, impulsado por la crisis política que vivía el país desde el año 2000, logró en un inicio, ser el eje articulador del sector rural y posteriormente, consiguió el apoyo de sectores urbanos apropiándose del discurso que se venía germinando también desde el 2000 y

¹⁶⁰ Moira Zuazo plantea que son cuatro factores que dieron emergencia al MAS-IPSP: “1) la emergencia politizada de la ruptura campo ciudad; 2) la crisis del modelo económico neoliberal y la visibilización social de la deuda que genera; 3) la crisis de representatividad de los partidos tradicionales y 4) el proceso de municipalización iniciado en 1994”. Zuazo, Moira, *¿Cómo nació el MAS...*(Ob. Cit.)

¹⁶¹ Laserna, Roberto. “La victoria de los cocaleros bolivianos”. PNUD. Colombia. 2006

que manifestaba la desconfianza que la población tenía en sus instituciones políticas.¹⁶²

Evo Morales, desempeño un papel de articulación de los sectores que demandaron una nueva institucionalidad política en el país. Es decir, que se expandió de la representación de los productores de coca (principalmente del Chapare) a una amplia y diversa gama sectores sociales. Su condición de dirigente sindical de las Federaciones del Trópico de Cochabamba lo que hicieron es posicionar a Evo Morales dentro del ámbito nacional: su discurso y su lucha de defensa de la coca eran conocidas por el país entero.

Una vez que su figura es reconocida a nivel nacional, los factores que generan un acelerado crecimiento político y principalmente electoral son los relacionados al deterioro de las instituciones políticas, la crisis de representación y la ausencia de un liderazgo que logre incorporar las demandas provenientes de la crisis de Estado que en este punto ya estaba muy avanzada.

Entonces, para concluir, puntualicemos que la política hacia la coca y cocaína logró que el liderazgo de Evo Morales pase del nivel local al nivel nacional, situación que combinada con las protestas sociales y el vacío de poder, fueron los dos elementos que planteados de manera muy hábil por el partido del MAS, lograron hacer crecer a su candidato, recibiendo el apoyo de más de la mitad de los ciudadanos bolivianos para la elección de 2005.

¹⁶² Sobre este punto, Moira Zuazo nos habla de tres ejes constitutivos del MAS-IPSP: “1) la construcción del instrumento de los campesinos indígenas originarios, 2) rol de las elecciones para la consolidación de la unidad bajo el liderazgo cocalero de Morales y 3) el MAS-IPSP se articula y se monta en el ciclo de protesta social que se abre el 2000.” En *¿Cómo nació el MAS?... (Ob. Cit.)* Pg. 27 a 34.

Conclusiones

El “Plan Dignidad” como política pública

- 1) De manera general se puede decir que el “Plan Dignidad” responde a una política pública de tipo incrementalista. Nos referimos a que la política ya ha sido trazada con anterioridad, exactamente desde la aprobación de la Ley 1008 y las acciones emprendidas por el gobierno de la ADN estuvieron dirigidas al cumplimiento de esta norma. La diferencia con otros gobiernos se encuentra en los ajustes marginales que se añadieron durante las fases de diseño e implementación de la política. Estos ajustes son básicamente, el plantearse sacar a Bolivia del circuito coca y cocaína y, por otro lado, implementar una efectiva política de erradicación con menor compensación.
- 2) El estudio de la política hacia la coca y cocaína a partir de un enfoque de políticas públicas generó resultados bastante satisfactorios relacionados a la comprensión completa de la política a través de la diferenciación de los elementos que la componen: formulación, implementación y evaluación. Sin embargo, presentó una dificultad particular al tema en estudio. Las políticas públicas, en teoría, buscan mejorar algún aspecto específico de un sector social o población determinada. Y en el caso de la política hacia la coca y cocaína, el objetivo principal está en disminuir la oferta de cocaína a través de la erradicación de los cultivos de coca y la incautación de droga. Entonces, la población a la que se quiere beneficiar con la implementación de esta política es la consumidora de cocaína un sector amplio, disperso e imposible de identificar con precisión.

Ahora, se dificulta aún más cuando el sector que si es posible identificar con mayor precisión es el actor que se ve directamente afectado por la implementación de la política, nos referimos a los productores de coca. Esto dificulta no sólo el análisis de la política, sino, principalmente el buen diseño e implementación de ésta porque no existe un respaldo social claro con relación a los logros de la política, mientras que desde los productores de coca se presentan expresiones de disconformidad y vulnerabilidad frente al Estado.

La formulación del “Plan Dignidad”

- 3) Podemos concluir que son tres los factores que influyeron decisivamente para introducir el Plan Dignidad en la agenda política de la ADN: 1) Los resultados de la mesa dignidad del Dialogo Nacional, 2) querer evitar las amenazas de descertificación por parte de la Embajada de los Estados Unidos y 3) dar una solución efectiva a un aspecto central que define el éxito de la política hacia la coca y cocaína y que anteriores gobiernos no pudieron alcanzar: lograr una efectiva erradicación. Cada uno de estos tres elementos contribuyeron en la formulación del Plan Dignidad, pero, no todos presentaron la misma importancia. Durante la etapa de implementación, resalta la importancia que se dio a los dos últimos elementos, dejando a un lado el conjunto de resultados provenientes del Dialogo de 1997.

- 4) Los elementos que fueron más decisivos a la hora de tomar la “elección de la opción” fueron: primero, evitar las amenazas de los Estados Unidos y, segundo, el deseo efectivo de lograr reducir los cultivos de coca hasta las 12 mil hectáreas permitidas por la Ley 1008. La importancia de estos dos factores radica en que constituyeron la principal preocupación de las autoridades y pusieron todo su esfuerzo en lograr alcanzarlos. Además, que al haber alcanzado uno de ellos (una alta erradicación), inmediatamente lograron

alcanzar el otro (la aprobación de los Estados Unidos). Ahora, el rol que jugó el Dialogo Nacional en la inserción del “Plan Dignidad” fue, principalmente, que el Gobierno de la ADN logró legitimizar su política ante la sociedad en general, y le permitió además generar un discurso político que utilizó durante todo el proceso de implementación, especialmente durante los conflictos con el sector cocalero.

- 5) La intención de contar con la aprobación del Congreso de los Estados Unidos en las actividades llevadas a cabo en el tema de lucha contra el narcotráfico, ha sido una constante a la que los distintos gobiernos han dirigido sus esfuerzos. Esto debido a que un informe positivo de parte de los Estados Unidos permite recibir o negociar mayores ingresos monetarios para el país. Al respecto, y de manera particular, el gobierno de la ADN no pudo evitar, con la inserción del Plan Dignidad dentro de la agenda de políticas públicas, tener dificultades para atraer mayores recursos a través de la “certificación” de su política antidrogas.
- 6) Definitivamente, durante la etapa de diseño de la política se tuvo una inadecuada e incompleta definición del problema. Esto se debió a que la formulación del problema estuvo sometida a presiones internas y especialmente externas. Las presiones internas provenían principalmente de los productores de coca, quienes demandaron soluciones diferentes a la mera erradicación de cultivos. Por otro lado, la presión proveniente del ámbito internacional se enfocó en el condicionamiento de los recursos económicos provenientes de los Estados Unidos a los resultados de la erradicación.

Como vimos en el desarrollo de la investigación, la mala formulación del problema influyó directamente en la formulación del objetivo y en la elección de la opción. Entonces, el Plan Dignidad presentó fallas desde el inicio de la política, lo que tuvo repercusiones directas en los resultados e impactos generados por la política.

La etapa de implementación

- 7) La inadecuada definición del problema, producida por la existencia de presiones tanto internas como externas durante la fase de diseño, determinó que durante las siguientes fases de la política pública se presentaran fallas que no pudieron ser percibidas sino hasta la finalización de la gestión de gobierno. Durante el primer año de implementación de la política fue primordial para el gobierno la erradicación porque estaban presionados con la descertificación. El querer alcanzar estos dos productos (erradicación y certificación) provocó un cambio en la perspectiva de las medidas que estaban establecidas en el Plan; la erradicación pasó de ser una prioridad a una obsesión. Se quiso llegar a las 12 mil hectáreas de coca permitidas por cualquier medio.

- 8) Los logros respecto a la erradicación fueron evidentes y efectivamente la comunidad internacional estaba satisfecha con el trabajo desempeñado por el gobierno. Entre 1997 y 2000 se llegó a erradicar 40.300 hectáreas netas de coca, aproximadamente el 87% de los cultivos que se tenía en 1997. El gobierno a finales del año 2000 afirmaba que en Bolivia sólo habían 14.700 hectáreas de coca, de las cuales 2.700 eran ilegales y se encontraban en los Yungas. Se presentó la conclusión de la política de erradicación en el Chapare como un éxito rotundo. Se puede decir que este era el mejor momento del gobierno y de su política hacia la coca y cocaína.

Sin embargo, a finales del año 2001 y después de varias denuncias del sector cocalero de que los datos presentados por el gobierno sobre los cultivos de coca eran falsos, el Ministro de Gobierno, Leopoldo Fernández, afirmó la existencia de 6.000 hectáreas de coca en el Chapare. Esta situación trajo muchos problemas al gobierno que en un intento desesperado de lograr alcanzar las metas de erradicación ajustó su política incluyendo otros

mecanismos de presión sobre el sector cocalero. Este punto nos lleva directamente a analizar la continuidad o cambio de la formulación inicial de la política.

Evaluación: continuidad o cambio

- 9) Dos fueron las medidas adoptadas a partir del ajuste realizado a la política hacia la coca y cocaína con el objetivo de alcanzar los resultados esperados: 1) erradicar la coca de los Yungas y la coca nueva del Chapare 2) utilizar medidas políticas: cierre del mercado de coca de Sacaba, cierre de la “Radio Soberanía” y la expulsión de Evo Morales del Parlamento. Ambas medidas provenientes de un ajuste a la política resultaron en el incremento desmesurado del conflicto y la violencia entre cocaleros y fuerzas armadas. ninguna de estas medidas resultó exitosa para el gobierno, tuvo que retroceder en todas lo que generó efectos no previstos en el Plan Dignidad.

Resultados e impactos de la política

- 10) Durante la gestión 1997-2002 se erradicó un total de 61.588 hectáreas, casi dos tercios más que lo obtenido en anteriores gestiones de gobierno. Gracias a esta efectiva política de erradicación, los cultivos de coca se redujeron para el año 2002 en un 50% respecto al inicio de la gestión. Este fue el principal logro de la política hacia la coca y fue promocionado especialmente a nivel internacional en búsqueda de nuevos financiamientos y el incremento de los ya existentes. Sin embargo, este éxito definitivamente fue parcial debido a que la medida de erradicación afectó directamente en el aumento de los precios de la hoja de coca, situación que representa un retroceso con relación al objetivo de desincentivar la producción de coca.

11) No fue posible para el gobierno de la ADN, ni contando con una alianza político-partidaria como fue la megacoalición, evitar la intensa conflictividad social registrada durante este periodo. Desde la primera coalición partidaria en 1985 (MNR-ADN), se entendió gobernabilidad en el sentido de apoyo parlamentario de la gestión del gobierno a cambio del control de instituciones estatales. De acuerdo a este concepto, es posible observar que la lógica de repartición del Estado entre los partidos políticos se profundizó durante el gobierno de ADN lo que generó una mayor disconformidad de la sociedad con relación a sus instituciones políticas y democráticas.

Así mismo, producto del uso arbitrario del poder que el gobierno se permitía tener respaldado en la megacoalición, se generaron repercusiones negativas sobre el sistema político y sobre el sistema de partidos. Respecto al sector cocalero, fue la megacoalición la que aprobó la expulsión de Evo Morales del Parlamento, lo que al contrario de lo que esperaban, potenció su liderazgo y dio inicio al lanzamiento de su carrera política a nivel nacional.

12) De forma paralela a la situación vivida en torno a la coca y cocaína, el país entró en un proceso de crisis de representación generado por el deterioro permanente del sistema de partidos políticos. Esta situación se agudizó durante el periodo de gobierno de la ADN a raíz del (mal) uso que se hizo de la megacoalición. Existe una especie de acuerdo en que la crisis política e institucional del país comenzó a manifestarse el año 2000. Esta crisis se caracterizó por la ausencia de un proyecto político que lograra interpelar a los bolivianos o una parte importante de estos.

Por otro lado, tenemos una exitosa política de erradicación generando que el sector cocalero se fortalecía internamente. El crecimiento político de este sector se manifestó primero en la victoria electoral conseguida en espacios locales de representación y, posteriormente, se extendió en la construcción de

un discurso de defensa de la coca y la soberanía nacional. De esta forma, combinados ambos elementos (ausencia de proyecto político y fortalecimiento político de los productores de coca), le permitió al sector cocalero asumir el papel de eje articulador de las demandas nacionales y del descontento social.

- 13) La ADN tenía la intención de que su política se convirtiera en una política de Estado pero, la crisis político institucional del país fue mucho más grande e importante que esta política. El país presenta problemas de ingobernabilidad, falta de una institucionalidad estable y sólida, además de presentar una deficiente cultura democrática, elementos, sin los cuales, cualquier política por más que este destinada a dar una solución efectiva a la problemática coca y cocaína, no podrá sino terminar en buenas intenciones y con resultados parciales que, en última instancia, dificultan aún más encontrar una solución.

Bibliografía

Libros

Bascope Aspiazu, René. *La veta blanca. Coca cocaína en Bolivia*. Ediciones “Aquí”. La Paz-Bolivia. 1982.

Cortez, Roger. *La guerra de la Coca: Una sombra sobre los Andes*. FLACSO. CID. La Paz-Bolivia. 1992

Cortez, Roger. *Poder y proceso constituyente en Bolivia*. Ediciones Excelsior S.R.L. La Paz-Bolivia.

Crabtree, John. *Perfiles de la protesta: Política y movimientos sociales en Bolivia*. Traducido al español por Rose Marie Vargas Jastram. PIEB, UNIR. Bolivia. 2005.

Costa, Jimena. Estudio analítico sobre los 25 años de democracia. Balance de las reformas políticas. En. CNE. *Balance de un cuarto de siglo de democracia*. CNE. Cuaderno de diálogo y deliberación 9. Edición: Unidad de Análisis e Investigación del área de Educación Ciudadana de la CNE. Bolivia. 2008.

ILDIS. *El circuito coca-cocaína y sus implicaciones*. La Paz, enero de 1996. Pg. 12. Resultados del Foro realizado por el ILDIS y el Foro Económico el 16 de septiembre de 1995.

Laserna, Roberto. *20 juicios y prejuicios sobre coca y cocaína*. Edición “Clave”. La paz 1996. Págs. 126-127.

Laserna, Roberto. *De la duda a la confusión: Coca y lucha antidrogas entre 1993 y 1997*. En Fundación Milenio. *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz. 1998

Laserna, Roberto y Villarroel Miguel. *Enero de 1970-enero de 2008. 38 años de conflictos sociales en Bolivia. Descripción general y por periodos gubernamentales*. CERES, COSUDE, Instituto para la democracia. La Paz-Bolivia. 2008

Leaño, Eduardo. *Sistemas Electorales en Bolivia: La conversión de votos en cargos del Ejecutivo y Legislativo*. Corte Nacional Electoral. La Paz-Bolivia

Lozada, Blithz y Saavedra, Marco. *Democracia, pactos y élites: Genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo*. Edición: Instituto de Investigaciones de Ciencia Política. La Paz-Bolivia. 1998.

Muller, Pierre. *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá-Colombia, 2006.

Pallares, Francesc. *Las políticas públicas: El sistema político en acción*. Revista de estudios políticos (nueva época) Núm. 62. Octubre-diciembre.

Quiroga, José Antonio. *Coca-cocaína. Una visión boliviana*. Edición: AIPE-PROCOCOM-CEDLA-CID. La Paz-Bolivia 1990

Rivera, Silvia. *Las fronteras de la coca*. IDIS-UMSA y ediciones Aruwiyiri. La Paz-Bolivia. 2003.

Salazar Ortuño, Fernando B. *De la coca al poder: Políticas públicas de sustitución de la economía de la coca y pobreza en Bolivia, 1975 2004*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO, 2008.

Sivak, Martín. *El dictador elegido: Biografía no autorizada de Hugo Banzer Suárez*. Plural editores, tercera edición 2002. La Paz-Bolivia.

Toranzo, Carlos. *La experiencia boliviana: 'Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI' y 'Diálogo Nacional 2000: lucha contra la pobreza' en Dialogo Social en América latina: Un camino hacia la democracia ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2005.

Zuazo, Moira, *¿Cómo nació el MAS?: la ruralización de la política en Bolivia*. Fundación Ebert. La Paz-Bolivia. Junio de 2008.

Artículos y revistas

FUNDEMOS, "Dialogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI". Opinión y Análisis 33, abril 1998: Pg. 9

Superintendencia Tributaria. Revista "Cultura Tributaria". Año 2. Número 5. La Paz-julio de 2008 publicación trimestral.

Toro, Enrique. "Compromiso electoral de la alianza AND-PDC-NFR-KN D-FSB-MOR". Opinión y Análisis 28, mayo 1997: 49-81

Textos electrónicos

Laserna, Roberto. *Los narcos en el país de los culpables: Las drogas y la justicia en Cochabamba*.

Laserna, Roberto. *La victoria de los cocaleros bolivianos*. PNUD. Colombia. 2006

Informes y documentos oficiales

CONALTID. “Estrategia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca. 2007-2010”

Ministerio de Planeamiento y Coordinación. *Estrategia Nacional de Desarrollo: un instrumento para la concertación*. Resumen ejecutivo. La Paz, 1992.

Naciones Unidas. World Drug Report, 2008

Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002, septiembre de 1998.

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
MARCO METODOLÓGICO	7
1. LA POLÍTICA HACIA LA COCA Y COCAÍNA ANTES DE 1997	11
1.1. Construcción de un sistema político y normativo dirigido hacia la coca y cocaína: actores e intereses políticos	14
1.1.1. Crecimiento de la economía de la coca y su vinculación con la dictadura.....	14
1.1.2. Reformas estructurales: en lo político, electoral y económico.....	16
1.1.3. Actores e intereses políticos respecto a la producción de coca y el tráfico y consumo de cocaína: EEUU, los cocaleros y el rol del Gobierno nacional.....	18
1.2. La política hacia la coca y cocaína a partir de la aprobación de la Ley 1008.....	25
1.2.1. Gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993)	27
1.2.2. Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)	29
2. LA CAMPAÑA POLÍTICA DE ADN Y LOS RESULTADOS ELECTORALES DE 1997	33
2.1. La campaña electoral de la ADN: entre recuerdos de la dictadura y las promesas para la gestión 1997-2002 en el tema de la coca	34
2.2. Resultados electorales 1997: la Megacoalición	42
2.2.1. Entre las elecciones nacionales y las elecciones congresales	42
2.2.2. Resultados electorales y la “Megacoalición”	44
3. COCA Y COCAÍNA DESDE UN ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	49
3.1. Las políticas públicas y la acción del Estado en el tema de coca y cocaína	50

3.1.1. Origen de la política pública antidroga	51
3.1.2. La política hacia la coca y cocaína	54
3.2. ¿El “Plan Dignidad” puede ser entendido como una política pública?	58
4. LA POLÍTICA HACIA LA COCA Y COCAÍNA: FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN	66
4.1. La formulación	66
4.1.1. Establecimiento de la agenda: “Plan Dignidad: Bolivia libre del narcotráfico”	67
4.1.2. Definición de los problemas y objetivos	73
4.1.3. Elección de la opción	75
4.2. Implementación	78
4.2.1. El inicio de la política antidrogas: el Diálogo Nacional y la erradicación como prioridad	79
4.2.2. Primer año de la política antidrogas: la obsesión por la erradicación	82
4.2.3. Logros del gobierno de ADN: erradicación y certificación	90
4.3. Evaluación, continuidad y cambios de la política hacia la coca y cocaína (2001-2002)	95
4.3.1. Los ajustes de la política hacia la coca y cocaína: erradicación en los Yungas y de la coca nueva en el Chapare durante el 2001	97
4.3.2. La utilización de medidas políticas con la intención de alcanzar los objetivos del “Plan Dignidad”	101
5. PRODUCTOS, RESULTADOS E IMPACTOS DEL PLAN DIGNIDAD	105
5.1. Productos del “Plan Dignidad”	105
5.1.1. Cultivos y erradicación de plantaciones de coca ilegal y excedentaria	106
5.1.2. Lucha antidrogas: incautación de droga y destrucción de laboratorios	109
5.2. Resultados e impacto	111
5.2.1. Resultado e impactos esperados	111

5.2.1.1.	Disminución de la oferta potencial de cocaína	111
5.2.1.2.	Desalentar la producción de coca	113
5.2.2.	Resultados inesperados	118
5.2.2.1.	Aumento del precio de la coca	118
5.2.2.2.	Resistencia y enfrentamiento	121
5.2.2.3.	Impacto sobre el consumo de cocaína	122
5.3.	Balance de la importancia e influencia de la política hacia la coca y cocaína en el desarrollo que tuvo el proceso constituyente en Bolivia.....	125
5.3.1.	Elementos generadores de la crisis de Estado y del proceso de cambio ...	126
5.3.2.	El fortalecimiento político de los cocaleros en Bolivia	129
CONCLUSIONES		134
BIBLIOGRAFIA		141