

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA
RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**



PROYECTO DE GRADO

**LA DIPLOMACIA ENTRE BOLIVIA Y ESTADOS UNIDOS
CONCERNIENTE A LA PRODUCCION DE LA HOJA DE COCA
DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE EVO MORALES**

Postulante: Jimena Gemio Gutiérrez

Docente Tutor: Msc. Víctor H. Chávez Serrano

Docente Taller II: Dra. Galia Domic

LA PAZ - BOLIVIA

2014

DEDICATORIA

A mi padre, madre y hermano a quienes dedico este Proyecto de Grado y mi esfuerzo diario.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar doy gracias a Dios, por regalarme la vida y darme unos padres maravillosos.

Agradezco a mi querido papá Santiago Gemio, que constantemente me fue exhortando a estudiar y a mi querida mamá Hilaria Gutiérrez que con sus oraciones y cuidados, han hecho que llegue a este punto. También agradezco a mí único hermano Heber, que juntos hemos ido estudiando.

Decirles que los amo y siempre estarán en mi corazón.

Estoy muy agradecida con todas las personas que de una u otra forma han aportado en la elaboración de esta investigación. A mi tutor Dr. Víctor Hugo Chávez y a mi Docente de Taller II Dra. Galia Domic, quienes hicieron posible que finalmente mi proyecto de grado sea presentado, para la culminación de mis estudios profesionales.

A Todas estas personas maravillosas, que Dios los bendiga en todo momento.

Muchas Gracias...

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	13
1.1 Justificación.....	13
1.2 Resultados.....	14
1.3 Planteamiento del Problema.....	14
1.3.1 Formulación de la Pregunta.....	15
1.4 Objetivos.....	15
1.4.1 Objetivo General	
1.4.2 Objetivos Específicos	
1.5 Metodología.....	15
1.5.1 Tipo de Investigación.....	15
1.5.2 Método.....	16
1.5.3 Técnicas de Investigación.....	17
1.5.4 Técnicas cualitativas de Análisis.....	18

CAPÍTULO I

1. Las Relaciones Internacionales.....	19
2. Política Exterior.....	21
3. Política Internacional.....	22
4. Diplomacia.....	24
5. Teoría de las relaciones internacionales.....	26
5.1 La visión Liberal.....	26
5.1.1 Idealismo Liberal.....	26
5.1.2 La Interdependencia.....	28
5.1.2.1 Sensibilidad y Vulnerabilidad.....	30

5.2 La Visión Realista.....	32
5.2.1 Neorrealismo y Realismo Subalterno.....	36
5.3 La Teoría Constructivista sobre las Relaciones Internacionales.....	40

CAPÍTULO II

1. El Narcotráfico.....	43
1.1 El Comercio de la Cocaína.....	47
2. La Hoja de Coca como Objeto de la Política Internacional.....	50
2.1 Marco Internacional para el Control de Drogas.....	51
2.1.1 La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.....	53
2.1.2 El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.....	54
2.1.3 La Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.....	55
3. Organizaciones para el Control de Drogas.....	57
3.1 La Comisión de Estupefacientes (CND).....	57
3.2 La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).....	57
3.3 La Organización Mundial de la Salud (OMS).....	58
3.4 La oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).....	59
3.5 Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas (CICAD), dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA).....	60
4. Evaluación y Certificación para el Control de las Drogas.....	61
5. La vulnerabilidad Andina al Fenómeno del Narcotráfico.....	62
6. La Política de Seguridad de Estados Unidos.....	64
7. La Política de Estados Unidos hacia los Países Andinos.....	67
7.1 Resultado de la Política Antidrogas de Estados Unidos en los Países Andinos.....	69

CAPÍTULO III

1. la Hoja de Coca en Bolivia.....	75
1.1 La Cadena de Producción Coca-Cocaína.....	76
1.2 Consideraciones sobre la Coca-Cocaína: El Estudio de la OMS/UNICRI.....	79
2. El Narcotráfico y la Coca antes de la implementación del Plan Dignidad.....	82
2.1 Fuerzas Armadas y Policía en la Lucha contra las Drogas.....	85
2.2 La Diplomacia de la Coca.....	88
2.3 Promulgación de la Ley 1008.....	90
3. Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico: La Política de “Coca Cero”	93
3.1 El Plan Dignidad.....	93
3.2 Alcances del Plan Dignidad.....	95
3.3 Estados Unidos y su apoyo al Plan Dignidad.....	99
4. La Guerra de la Coca.....	102
5. Nacimiento del MAS y su vinculación con el movimiento Cocalero.....	103
6. El “cato” de Hoja de Coca.....	106
7. El Gobierno de Sánchez de Lozada y Carlos Mesa: La concepción de EEUU.....	108
8. Análisis sobre la implantación de la política “Coca Cero” en Bolivia.....	109

CAPÍTULO IV

1. La Llegada al poder del dirigente cocalero “Evo Morales”	111
2. Giro en la Política Exterior con Estados Unidos.....	113
2.1 Expulsión de USAID y la DEA.....	113
2.2 Propuesta del Gobierno boliviano: hacía una relación igualitaria.....	116
3. Alternativas anti-hegemónicas de Lucha contra el Narcotráfico.....	118
3.1 Nacionalización y Regionalización.....	118
3.2 Acciones boliviano- estadounidense dentro la Responsabilidad Compartida.....	122
4. La Hoja de Coca como Protagonista y su reconocimiento en la nueva CPE.....	124
5. La Nueva política Estatal de Lucha Contra el Narcotráfico.....	125

5.1 El Control Social y La Racionalización.....	128
5.1.1 Mecanismos de Control Social.....	131
5.2 Defensa Internacional de la Hoja de Coca.....	133
5.3 La Industrialización.....	136
5.4 El Futuro de la Ley 1008.....	138
5.5 El Consumo de la Hoja de Coca en Bolivia.....	139
6. Situación de los cultivos de Hoja de Coca.....	141
7. Correlación entre la Hoja de Coca y su Derivación hacia el Narcotráfico.....	148
8. Repercusiones ante la Política Antinarcóticos boliviana.....	153

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	157
--	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	164
--------------------------	------------

ANEXOS

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADRO. Cultivo regional de Hoja de coca 2006-2014, cifras de Estados Unidos.....	70
CUADRO. Cultivo-Eradicación de Hoja de Coca y su Relación al Narcotráfico Durante el Proceso del Plan Dignidad.....	101
GRÁFICO. Financiamiento de los EEUU hacia Bolivia para Control de Drogas.....	120
CUADRO. Objetivos de Lucha Contra el Narcotráfico.....	126
GRÁFICO. Cultivo de Coca en Bolivia, 2000-2013.....	142
CUADRO. Cultivo de Hoja de coca en Bolivia 2006-2014, cifras de Estados Unidos.....	143
CUADRO. Cuantificación de la superficie de cultivos de coca por regiones, 2004- 2013.....	146
CUADRO. Áreas Protegidas de Bolivia afectadas con cultivos de Coca.....	147
GRÁFICO. Incautación de Hoja de Coca en Bolivia, 2004-2013.....	150
GRÁFICO. Incautación de Cocaína en Bolivia, 2004-2013.....	151
CUADRO. Producción de drogas ilícitas en Bolivia 2006-2014, cifras de Estados Unidos.....	152

RESUMEN

El presente trabajo de investigación consta de cuatro Capítulos. Inicialmente y con el fin de dar una base académica y teórica a la problemática de estudio, el primer capítulo se desarrolla la base conceptual la cual nos ayuda a precisar y organizar los elementos contenidos en la descripción de nuestro problema planteado, además se analiza y pone en discusión algunas de las teorías de la disciplina de las relaciones internacionales que puedan arrojar luz al caso que nos ocupa: La Diplomacia entre Bolivia y Estados Unidos concerniente a la hoja de coca durante el gobierno del presidente Evo Morales, para este fin, se ha tratado de hacer un análisis comprensivo de 3 visiones de pensamiento dentro las relaciones internacionales para luego inclinarnos con aquella que mejor nos permita el desarrollo de nuestro trabajo de investigación.

El segundo capítulo se ocupa de analizar el concepto del narcotráfico, sus instituciones de control y las repercusiones que este conlleva ya que es ésta una de las bases sobre las que se asienta esta investigación. Seguidamente se hará un análisis de las políticas implementadas por EEUU, en la región andina por la importancia que el tema del narcotráfico representa dentro su política exterior. Y finalmente conocer la eficacia o ineficacia de la política planteada por el país norteamericano, es decir, conocer si realmente estas políticas han tenido éxito tanto para acabar con el cultivo de hoja de coca y el flujo de droga ilegal. Todo ello con el fin de tener una visión amplia de lo que ocurre en la región y, posteriormente, calibrar el papel que juega Bolivia.

El tercer capítulo comenzará esbozando de manera general la relación entre hoja de coca y cocaína, para después hacer un recorrido histórico por las políticas llevadas a cabo por los anteriores gobiernos concernientes a la misma en Bolivia, sobre todo se hará hincapié en la influencia que ha tenido Estados Unidos a la hora de delinear las políticas de lucha contra las drogas, especialmente desde la década de los 80 hasta el 2000, además se tratara de analizar la fuerza ganada por el movimiento cocalero para intervenir en política. El fin es comprender la postura tomada por el presidente Evo Morales en relación a la hoja de coca y al narcotráfico en Bolivia durante su gobierno.

Por último se encuentra el cuarto capítulo, el cual es el más relevante para la investigación ya que es donde se hace el análisis de la política estatal concerniente a la hoja de coca implementada por el presidente Evo Morales entre su primer y segundo mandato, esto para conocer el balance de los resultados de sus políticas en la lucha contra el narcotráfico, además de el análisis de acuerdos y desacuerdos generados al interior y exterior del país priorizando en las repercusiones con los Estados Unidos.

INTRODUCCIÓN

Ningún tema ha dominado más la lucha de Bolivia contra poderes del extranjero como la hoja de coca. Esta pequeña hoja verde representa un choque entre la tradición e identidad bolivianas y las políticas internacionales que abogan por su erradicación. Pues la búsqueda de la identificación y el aislamiento del alcaloide con fines médicos, condujo a la transformación de la misma en clorhidrato de cocaína, marcando un nuevo curso en su historia. La derivación industrial de la hoja de coca como cocaína determino que esta hoja se convirtiera en un problema para los países occidentales consumidores como Estados Unidos. En 1914, el Acta de Harrison de Narcóticos (*Harrison Narcotics Act*)¹, había declarado ilegal la cocaína y con ella a la coca misma. Para el siglo XX, la tendencia social del consumo de drogas se fortaleció al punto que la drogadicción se convirtió en el principal problema de salud pública, y la “Lucha contra las Drogas” se instaló como parte de las políticas públicas norteamericana.

Desde que en los años 80 el presidente Ronald Reagan declarase la guerra contra las drogas y asumiese que el tema había que tratarse desde una óptica de seguridad nacional, el interés de su país en participar en la lucha contra los estupefacientes en los andes fue yendo en aumento. Consecuentemente Estados Unidos ha aportado fondos y conocimiento técnico para trabajar, principalmente, en temas de interdicción y erradicación. En Bolivia, en el año 1998 se puso en marcha el llamado Plan Dignidad cuya meta era la consecución de la llamada “Coca Cero”. Sin embargo, a pesar de que se lograron importantes avances en la erradicación a costa, en muchas ocasiones, de violar los derechos humanos el objetivo no se logró. Mucho de esto tiene que ver con el significado que la hoja de coca tiene en la cultura boliviana. En esencia, la política de Estados Unidos en Bolivia ha consistido en erradicar y reemplazar cultivos a partir del accionar de las Fuerzas Armadas. Pero esta política, evidentemente, no ha funcionado. Además, en respuesta a esto, se produjo un fortalecimiento del movimiento cocalero, liderado por Evo Morales, con una retórica

¹ Ley Harrison de Impuestos sobre Narcóticos fue una ley de los Estados Unidos creada en 1914 a través de la cual se prohibía sin precepto médico el consumo de narcóticos. Dicha Ley prohibía el consumo de Opio, morfina, heroína y cocaína sin receta médica.

“antiimperialista” y encabezando un gobierno de “izquierda”, que lo llevó al poder en el 2006.

Desde entonces Evo Morales prometió devolverle a la hoja de coca, el respeto que disfrutaba en tiempos de los incas al mismo tiempo que lucharía contra las drogas, pero con una política distinta a la de gobiernos anteriores, consecuentemente, la defensa de la hoja de coca tanto a nivel nacional como internacional, se ha hecho parte prioritaria de las políticas gubernamentales como un asunto reivindicado, y haciendo un especial énfasis en su diferenciación con la cocaína. Bajo esta perspectiva, como encara Bolivia la lucha contra las drogas, es un asunto crucial para el futuro de la región y el mundo, si consideramos que la hoja de coca es parte para la fabricación de la cocaína y que un porcentaje de lo producido en Bolivia tiene como destino Estados Unidos y Europa.

Por otra parte es importante señalar que, aparte de las consecuencias negativas o positivas que haya podido tener la política estadounidense en el ciclo de la producción y consumo de drogas, un efecto relevante que ha tenido es la creación de construcciones sociales dentro de algunos países como Bolivia, que han forzado a repensar la utilidad de esa misma política sobre todo porque su forma de entender la lucha contra las drogas tiene un carácter diferente que poco o nada tienen que ver con un uso represivo de la fuerza militar y policial.

Es así que en las siguientes páginas de este trabajo de investigación analizaremos la política externa e interna boliviana concerniente a la hoja de coca a partir de la llegada de Evo Morales al poder, considerando todo el paquete de medidas anti-neoliberales para frenar la producción de cocaína y si las mismas han tenido un efecto positivo en la lucha contra las drogas.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 Justificación

Ocupando la presidencia de Bolivia, Evo Morales ha creado un discurso anti imperialista que lo ha llevado a enfrentarse a Estados Unidos llegando, incluso, a expulsar a su embajador y a la Drug Enforcement Agency (DEA) de suelo boliviano en 2008. El viraje en la respuesta del gobierno boliviano a la presión diplomática y económica respecto al tema de la hoja de coca sugiere que la lógica de la política internacional de los Estados Unidos fue equivocada. Pues la evaluación que se hace es que las políticas antidrogas fueron impuestas por exigencias externas, lo que habría contribuido al avasallamiento de la historia, identidad, cultura, tradiciones, y daño al medio ambiente del país. De tal manera, se puede entender que la dirección que tiene la lucha contra las drogas, a diferencia de los gobiernos anteriores busca despenalizar el cultivo de la hoja de coca y sus usos tradicionales. Decisión que obliga a Bolivia a poner un mayor control en la incautación de producción de derivados ilícitos de la hoja de coca. Se ha dado, por tanto, a través de este caso, una contraposición entre la visión de lucha contra el narcotráfico de los Estados Unidos y la propuesta por Evo Morales, quien defiende la soberanía nacional, el uso tradicional de la hoja de coca y una forma de hacer frente al tráfico de drogas regional y autosuficiente. Es así que vemos la necesidad de ver si las políticas planteadas concernientes a la hoja de coca por el gobierno de Evo Morales son suficientes para enfrentar el tema del narcotráfico en Bolivia. Pues debemos entender que en términos de las imágenes que proyecta a la comunidad internacional y los prejuicios que se le añaden, Bolivia es asociada automáticamente a la producción y tráfico de drogas.

Así también, consideramos que es pertinente para la disciplina de la Ciencia Política, el abordar este tema, porque evidentemente impacta en la política externa e interna de Bolivia. Porque dentro de las relaciones internacionales bolivianas la producción de la hoja de coca, así como la elaboración de estupefacientes y el consecuente narcotráfico, son temas de agenda diplomática que necesitan ser enfrentados en cada gobierno. Y más aún estos temas

son de absoluta relevancia para encarar las relaciones entre Bolivia y Estados Unidos por el interés que representa para ambos países.

La presente investigación se justifica en los hechos de carácter político que se ha dado entre Bolivia y Estados Unidos afectando la relación diplomática, lo cual ha repercutido en una cooperación conjunta en materia de lucha contra las drogas. Al respecto debemos hacer referencia a que es muy importante subrayar el papel cada vez más importante de una estrategia que impulse un buen relacionamiento sin excepción, con todos los países del mundo, más aun para enfrentar el tema de la coca-cocaína, pues tanto para Bolivia y los Estados Unidos, la hoja de coca junto con el narcotráfico, juega un papel importante en las negociaciones. En tal sentido, el accionar político-diplomático debe buscar entre otros objetivos centrales, la articulación de alianzas estratégicas internacionales para incrementar la capacidad negociadora del país, a partir de la definición clara de políticas de Estado.

1.2 Resultados

Nuestro trabajo de investigación pretende averiguar si las políticas implementadas por parte del Gobierno del Presidente Evo Morales en relación a la hoja de coca son suficientes para enfrentar el problema del narcotráfico en Bolivia y si las mismas afectan las relaciones existentes con Estados Unidos.

1.3 Planteamiento del Problema

Como ya se mencionó, a partir del gobierno del presidente Evo Morales se evidenció un deterioro abrupto en la relación diplomática boliviano-norteamericana. Su triunfo electoral marcó un antes y un después en las relaciones entre ambos, pues la crítica por parte del gobierno boliviano a la implementación de la política de interdicción hacia los cultivos de “Coca” que fuese promovida fuertemente por Estados Unidos en Bolivia, contribuyó a que las relaciones bilaterales enfrenten momentos difíciles marcadas por la tensión y la discordancia, dando así un nuevo rumbo a las políticas concerniente a la hoja de coca y al narcotráfico. En este sentido nos planteamos la siguiente interrogante:

1.3.1 Formulación de la Pregunta

¿Las políticas concernientes a la hoja de coca que fueron implementadas entre el primer y segundo mandato del presidente Evo Morales, son eficaces y afectaron las relaciones diplomáticas entre Bolivia y Estados Unidos?

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo General

Establecer si las políticas sobre la hoja de coca son eficaces y cómo afectan estas políticas a las relaciones diplomáticas con Estados Unidos.

1.4.2 Objetivos Específicos

- ❖ Explicar la política exterior Estadounidense con relación al narcotráfico en los países productores de hoja de coca, especialmente Bolivia.
- ❖ Describir las características peculiares de la política externa e interna implementadas por Bolivia concerniente a la hoja de coca y su eficacia.
- ❖ Analizar las repercusiones sobre las políticas antinarcóticos en las relaciones diplomáticas con Estados Unidos.

1.5 Metodología

1.5.1 Tipo de Investigación

Tomando en cuenta el planteamiento del problema, nuestra investigación, es de tipo cualitativa que podemos definirla como el proceso de llegar a soluciones fiables para los problemas dados a través de la obtención, análisis e interpretación planificadas y sistemáticas de los datos. Esta estudia la realidad por la que atraviesa el objeto, tal como

sucede, intentando interpretar, los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas.²

El interés radica en la descripción de los hechos observados para interpretarlos y comprenderlos en el contexto global en el que se producen con el fin de explicar los fenómenos (Ruiz, 2007). El diseño de investigación a utilizarse será el Transeccional, porque se tratará del primer y segundo gobierno de Evo Morales como un solo tiempo en el que se implementan las políticas sobre la producción de hoja de coca, su erradicación y los controles sobre la producción de estupefacientes y el narcotráfico. Al mismo tiempo se comparará las políticas desarrolladas por anteriores gobiernos y las relaciones internacionales con E.E.U.U. emergentes de las mismas.

1.5.2 Método

En función de los objetivos definidos en la investigación, y recurriendo a fuentes primarias y secundarias que contengan información relevante, válida y confiable, el método a emplearse será **historiográfico-descriptivo-analítico y además comparativo**, porque primero trataremos de determinar los orígenes y las causas de los hechos objeto de la investigación, y luego describir, las características fundamentales, destacando los elementos esenciales que caracterizan al fenómeno estudiado. Todo ello permitirá interpretar el estado de las relaciones internacionales entre Bolivia y Estados Unidos como consecuencia de sus nuevas políticas de erradicación de la producción de coca. Todo ello a través del estudio sistemático de hechos y situaciones concretas a describir, interpretar y analizar cualitativamente.³

Estos métodos sirven para analizar cómo es y se manifiesta un fenómeno y sus componentes buscando especificar las propiedades de personas, grupos comunidades o cualquier fenómeno que sea sometido a análisis (Dankhe, 1986).

² SAMPIERI, Hernández Roberto COLLADO, Fernández Carlos LUCIO, Baptista Pilar: "Metodología de la Investigación" (cuarta edición).

³ MUNCH, Lourdes y E. Ángeles. (1993). **Métodos y Técnicas de Investigación**. Trillas, México.

1.5.3 Técnicas de Investigación

Por la naturaleza de nuestro tema de estudio se requerirá la recopilación documental, que se trata del acopio de información relacionado con la investigación. Para tal fin se consultaran documentos escritos, de carácter oficial, como fuentes primarias de investigación y como fuentes secundarias, otras investigaciones de otros períodos que especifiquen el carácter de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Bolivia.

❖ Fuentes primarias de información

Son todos los documentos oficiales que registran o corroboran el conocimiento inmediato de la investigación. Esta documentación se deriva de:

- Convenios bilaterales: *Convenio Marco de Relaciones Bilaterales de mutuo respeto y colaboración entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia,*
- Informes Técnicos: *Informe Anual de Monitoreo de Cultivos de Hoja de coca de la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC); Informe Internacional de los EE.UU. para el Control de Estupefacientes (International Narcotics Control Strategy Report of Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs)*
- Discursos oficiales del presidente Evo Morales también concernientes a la hoja de coca, narcotráfico y Estados Unidos.

❖ Fuentes secundarias de información

Esta parte incluye Textos, periódicos, Revistas, Artículos, las bibliografías, entre otros que se relacione con nuestro tema de investigación.

1.5.4 Técnicas cualitativas de Análisis

Utilizando los siguientes caracteres de dichas técnicas: Lectura; Análisis documental; Análisis textual; interpretar a la luz de hechos historiográficos anteriores al periodo analizado para poder comparar el estado de las relaciones internacionales entre ambos países.

CAPÍTULO I

El tema que investigamos se adentra en la estructura del relacionamiento de Bolivia y Estados Unidos, en este sentido en este capítulo se presentan las alternativas teóricas y conceptuales que nos ayudaran a precisar y organizar los elementos contenidos en la descripción de nuestro problema planteado.

1. Las Relaciones Internacionales

La expresión “relaciones internacionales” sirve frecuentemente para designar aquel sector de la realidad social en que vivimos cuya característica distintiva es la de ser precisamente “internacional”. Este carácter internacional de dichas relaciones está determinado en primer lugar por trascender la órbita de un Estado particular. Se definen pues en una primera aproximación por transgredir las fronteras estatales. En este sentido, este sector de la realidad, es denominado más genéricamente por algunos autores “sociedad internacional”.

Las relaciones internacionales comprenden dos grandes tipos:

- Relaciones interestatales (relaciones entre Estados).
- Relaciones transnacionales (son las que llevan a cabo entre sí diversos grupos o individuos de distinta nacionalidad que no gozan de personalidad jurídica internacional).

Consecuentemente, el principal concepto referido al contexto externo es el de sistema internacional, por lo que podemos definir las relaciones internacionales como el conjunto de interacciones que tienen lugar en la sociedad internacional.

Esta se “caracteriza por ser esencialmente cambiante, en el sentido de que las vinculaciones entre los Estados fluctúan y conforman una realidad en continua transformación y no un proceso estático”. En este marco, la acción de los Estados se interpreta como “datos” o

“variables” de un determinado esquema de relaciones internacionales, así como un sistema internacional específico” (Valdez & Salazar; 1979: 7).⁴

Stanley Hoffmann ha definido al sistema internacional como un modelo de relaciones “entre unidades básicas de la policía mundial, que se caracteriza por el alcance de los objetivos perseguidos por dichas unidades y las empresas cumplidas entre ellas, así como por los medios empleados a fin de llevar adelante dichos objetivos y tareas. El modelo está determinado en muy buena parte por la estructura del mundo, la naturaleza de las fuerzas en juego dentro y fuera de las unidades mayores, las posibilidades nacionales y las normas de distribución de poder”⁵

Por otro lado, el Estado actúa en primer término en el marco de un conjunto de acciones y situaciones generados por actores internacionales y, en segundo término, en el marco de varios regímenes internacionales específicos como ser:

- El régimen internacional financiero,
- El régimen internacional de protección ecológica,
- El régimen internacional de Derechos Humanos,
- *El régimen internacional de lucha contra las drogas, etc.*

En rigor, podría decirse que el sistema o las relaciones internacionales están constituidos por regímenes, es decir, por varias problemáticas que implican intereses de diversos Estados. La actuación de estos se desarrolla en torno al control y solución de las problemáticas que afectan a los intereses nacionales.

Esas son efectivamente algunas características del sistema internacional, pero son desde el punto de vista formal, pues el sistema internacional también supone la existencia de relaciones jerárquicas y de interdependencia entre estos actores. Estas relaciones implican relaciones verticales y de dominio material de unos Estados sobre otros. Son relaciones asimétricas entre países desarrollados y menos desarrollados. El caso paradigmático como

⁴ VALDES PHILLIPS, Pablo y SALAZAR SPARKS, Juan: “*manual de política mundial contemporánea*”. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1979, página 7.

⁵ HOFFMANN, Stanley: “International systems and international law”, trabajo citado en VALDES PHILLIPS’, Pablo y SALAZAR SPARKS, Juan: *Manual de política mundial contemporánea*, página 7.

veremos más adelante ha sido del Estado norteamericano y los Estados de los países productores de drogas como Colombia, Perú, Bolivia y otros.

Pero para entender los patrones de comportamiento⁶ que siguen los distintos actores internacionales del mundo al interactuar entre ellos, las relaciones internacionales han designado teorías que indagan en la mecánica del funcionamiento de la sociedad internacional, esta acepción hace referencia al intento organizado y científico que busca entender, explicar y predecir el comportamiento de los distintos agentes que interactúan en la llamada “sociedad internacional” (Hollis & Smith 1990: 416; Barbé 1995: 19).

De hecho a lo largo del presente capítulo se analizarán y pondrán en discusión algunas de las teorías de la disciplina de las relaciones internacionales que puedan arrojar luz al caso que nos ocupa: La Diplomacia entre Bolivia y Estados Unidos concerniente a la hoja de la coca durante el gobierno del presidente Evo Morales.

2. Política Exterior

La Política Exterior, es entendida como las determinaciones a corto y mediano plazo que asume un Estado, para el logro de sus objetivos en materia de políticas estatales e influir en el concierto de las naciones utilizando los instrumentos que le otorga el Derecho Internacional.⁷ El logro de los objetivos de la política exterior de un Estado está dado por el grado de influencia internacional o en función de la fortaleza económica, administrativa, etc.

Luis Silva Santisteban sostiene que la Política Exterior debe partir de un diagnóstico del sistema internacional, de una evaluación de la capacidad del Estado para influir en él, de una clara identificación de los auténticos intereses nacionales; y debe responder a una estrategia que tenga coherencia y continuidad, y esto último cuando así lo exijan las circunstancias. La evaluación de la política exterior de los Estados se hace básicamente con los siguientes criterios: estableciendo si sus objetivos reflejan adecuadamente los intereses nacionales, y si los medios empleados posibilitan alcanzar dichos objetivos. Es obvio que

⁶ consideramos dentro del comportamiento a todos los aspectos que interesan a un Estado, como por ejemplo el comercio, las relaciones diplomáticas, la imagen hacia el exterior, las guerras, etc.

⁷ CHAVEZ, Víctor Hugo: Diplomacia

los intereses que orientan la política exterior de cada Estado pueden variar en el tiempo, pero por lo menos cada elite dirigente busca garantizar la integridad territorial, la seguridad y la autonomía en el sistema interestatal. Sin excluir otros intereses, como podrían ser la expansión territorial, el liderazgo dentro de un bloque, la influencia ideológica, la penetración económica, la búsqueda de prestigio, y la obtención de asistencia económica y técnica por parte de otros Estados.⁸

Calduch Cervera (1993:4) conceptualiza la política exterior como: “aquella parte de la política general formada por el conjunto de actores y decisiones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.”

3. Política Internacional

La denominación “política internacional” refiere a un sistema donde las líneas que tradicionalmente separan el orden interno (intraestatal) del orden externo (interestatal) parecen desvanecerse y dar paso a un carácter transnacional fruto de las interacciones de una multiplicidad de agentes. La política internacional es el resultado de la suma de las políticas exteriores de los diferentes Estados, la cual marca la pauta del manejo de las relaciones entre Estados dentro del sistema internacional.

Ahora bien, en el pensamiento tradicional de la política se consideran como relaciones políticas las de mando-obediencia; es decir, relaciones lineales que existen entre superior y subordinado. Siguiendo esa primera imagen Hans J. Morgenthau ha identificado en el escenario internacional la existencia de una jerarquía, con Estados que mandan Y Estados que obedecen.⁹

En el marco de esta jerarquía, pensada desde la óptica de Morgenthau y de autores como K. Waltz, los Estados que mandan son los actores del sistema internacional y de la política internacional, por excelencia, porque, entre otras cosas, serían los “Estados principales” o

⁸ Silva Santisteban, Luis: Proyecto PER/87/031, “Maestría en Relaciones Internacionales con Mención en Gestión Pública Externa” ejecutado en forma conjunta por el IPRI con el apoyo financiero del PNUD. Página 25-26.

⁹ MORGENTHAU, Hans J.: *“la política entre las naciones. Una teoría realista de la política internacional”*, texto incluido en Stanley H. Hoffmann, op. cit. página 86.

las “grandes potencias”, las únicas unidades estatales con capacidad de desestabilizar el equilibrio internacional.

Desde la óptica de Morgenthau, los únicos Estados portadores de la razón de Estado externa serían precisamente los Estados que tienden al aumento de su propia potencia, es decir, los Estados poderosos y hegemónicos o las potencias político-militares. Esta tendencia al aumento de la propia potencia sería una característica exclusiva de esos Estados y ello haría de estos los únicos actores de la política internacional y del sistema internacional.

En el contexto de esta perspectiva, los Estados débiles no buscarían poderío político-militar y carecerían de relevancia en el análisis de la política internacional porque sus acciones carecerían de la capacidad de perturbar el orden internacional. Por, todo ello, no tendrían política exterior. La política mundial sería una interacción entre potencias político-militares. Consecuentemente, las interacciones entre Estados evidencia la existencia de relaciones jerárquicas y de interdependencia, estas relaciones implican relaciones verticales y de dominio material de unos Estados sobre otros.

Así mismo Carlos Escudé, cuestiona esta perspectiva que excluye a los Estados débiles de la producción y de la dinámica de la política internacional (Escudé; 1995). Para este autor la jerarquía con Estados que mandan y Estados que obedecen, jerarquía identificada por Morgenthau y consolidada en las teorías anglosajonas sobre las relaciones internacionales, sería en realidad, una jerarquía imperfecta¹⁰. Afirma, el hecho de que los Estados débiles pueden optar alternativas diferentes a la obediencia lo que le proporcionaría la posibilidad de ser actores de la escena internacional al igual que los Estados fuertes. Por ello, el análisis del comportamiento de los mismos tiene mucha relevancia en el análisis del sistema y de la política internacional. Desde su perspectiva la clave para que un Estado débil sea capaz de no obedecer a los Estados poderosos y hegemónicos es su capacidad de absorber los costos que la desobediencia implica. Según Escudé, esa capacidad es la “disposición a soportar

¹⁰ ESCUDE, Carlos: *“hacia una nueva concepción de las unidades del sistema estructural de Waltz: el caso de la política exterior argentina”*, trabajo reproducido en Arturo Borda, Guadalupe Gonzales y Brian Stevenson (coordinadores). Op. Cit. Página 285.

significativas discriminaciones comerciales y financieras”.¹¹ Esta capacidad es, en rigor, una política interna, pues, tiene que ver con las características de las relaciones entre gobierno y la población, y, en última instancia, con el “complejo Estado-sociedad civil”. La posibilidad de que el Estado débil desobedezca u obedezca a los estados fuertes, e incumpla y cumpla los compromisos impuestos por estos, constituye un problema que debe estudiarse realizando análisis de coyuntura del país u Estado en cuestión.

4. Diplomacia

Se conoce como diplomacia a las negociaciones que se llevan a cabo entre los Estados, cual implica la búsqueda de acuerdos y presupone la existencia de buena voluntad entre partes. En la doctrina actual, las definiciones de diplomacia subrayan su condición de medio para realizar buena parte de la política exterior así como de medio de cooperación y resolución pacífica de controversias.

Ahora bien, podemos definir la diplomacia como: “el conjunto de mecanismos por los cuales de manera pacífica, disuasiva y amistosa los Estados logran los objetivos de su Política Exterior”.¹² Es decir, en la relación diplomática entre Estados el sujeto, está en función de sus intereses y tiene que cumplir estrictamente su Política Exterior.

Así mismo, Chris Brown (Brown: 1997) sostiene que las relaciones internacionales son las relaciones estratégico-diplomáticas entre los Estados, y el foco característico de la disciplina está en temas de interés que afectan a sus respectivas sociedades, en este sentido el rol protagónico de un Estado en las Relaciones Internacionales esta dado a partir del diseño, la formulación, la conducción y ejecución de una Política Exterior de Estado, para asegurar la representación de los intereses nacionales en las relaciones con la Comunidad Internacional.¹³ Siguiendo esta premisa, el principal concepto para orientar y sustentar el accionar Político-Diplomático de un Estado sería el de su Política Exterior.

¹¹ ESCUDE, Carlos, Op. cit. página 280

¹² CHAVEZ, Victor Hugo: Diplomacia

¹³ Brown, Chris (1997). *Understanding International Relations*, MacMillan Press, London.

El internacionalista polaco Manfred Lachs expreso: “la diplomacia es la habilidad para lograr acuerdos en cuestiones de toda categoría. Mediante el reconocimiento de intereses recíprocos”.¹⁴

Por su parte, Berridge afirma que la diplomacia es una actividad esencialmente política y una institución del sistema internacional (Berridge: 1995).¹⁵ Es decir, la diplomacia no es la política, pero su material constitutivo es substancialmente político por su naturaleza específica. Todas las fases en que interviene para definirla conducen a la acción política, pues las relaciones entre Estados son siempre relaciones con unidades políticas.¹⁶

Por otro lado es importante decir que, previo al establecimiento de relaciones de ese carácter, los Estados, deben haberse reconocido mutuamente y estar dotados, por supuesto, de la personalidad jurídica internacional y del derecho a la autodeterminación que le confiere su soberanía. En este sentido, en las relaciones internacionales el vínculo formal entre dos Estados como sujetos del derecho internacional, está dado con la acreditación de agentes diplomáticos en un determinado país receptor, con la finalidad de cumplir los objetivos de su Política Exterior.

Ahora bien, en la relación diplomática entre Bolivia y Estados Unidos, siempre se ha dado a la formación de una agenda común con propios planteamientos y, en función de sus propios intereses, tratando de dotarles de la mayor prioridad posible. Esta “negociación” está históricamente sesgada, por un lado, por los antecedentes de las relaciones bilaterales entre estos actores, y, por otro, por la comparación de la fuerza y peso relativos de cada uno de los concurrentes.¹⁷

¹⁴ Manfred Lachs, la diplomacia, Revista Foro Internacional N°. 8 Ed. El Colegio de México, 1976, pág. 592.

¹⁵ Berridge, G.R (1995). Diplomacy: theory and practice. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf

¹⁶ SANZ, Luis Santiago 2012

¹⁷ Verdesoto Luis - Ardaya Salinas Gloria: “Entre la presión y el consenso Escenarios y previsiones para la relación Bolivia- Estados unidos”. pág. 35.

5. Teoría de las relaciones internacionales

A continuación pasaré a exponer dos de las grandes corrientes de pensamiento teórico de la Relaciones Internacionales: el paradigma¹⁸ liberal y realista, que nos permitirán comprender la diferencia crucial entre estos y finalmente referirnos al paradigma que adopta la presente investigación: el constructivismo.

5.1 La Visión Liberal

5.1.1 Idealismo Liberal

A lo largo de la historia de las relaciones internacionales, el liberalismo ha desarrollado distintas corrientes de pensamiento. Se podría decir que son tres las principales: la primera es la que sostiene que la interdependencia económica disuadirá a los Estados de la guerra para evitar que su prosperidad quede maltrecha; la segunda línea apunta a que la democracia es la llave de la paz mundial; y, finalmente, la tercera que las organizaciones internacionales serán las que acaben con el comportamiento egoísta de los Estados al demostrarles que pueden obtener ganancias inmediatas a través de una cooperación duradera entre ellos (Walt, 1998:32). Aunque todas ellas presentan diferentes fórmulas para conseguir la paz, es la segunda el que es conocido como “idealismo liberal”. Para encontrar las bases de este pensamiento hay que recurrir a Immanuel Kant y a su obra “La Paz Perpetua”. Es aquí donde este filósofo alemán del siglo XVIII sostiene que:

“el estado de paz entre hombres que viven juntos no es un estado de naturaleza” (Kant, 1998).

Por lo que es necesario establecer unas normas para evitar las agresiones. Entre otras cosas, Kant sostiene que:

¹⁸ el término “paradigma”, es frecuentemente utilizado para referirse a las grandes corrientes de pensamiento teórico de las Relaciones Internacionales. Un paradigma representa un marco teórico con un conjunto de hipótesis que cumple la función de principio organizador y de guía para la investigación (Kuhn 1962). Cada etapa científica se caracterizaría por el predominio de un paradigma particular, el mismo que se constituye en la “ciencia normal” dentro de la cual trabaja la mayoría de académicos. en tal sentido, el desarrollo cronológico de las Relaciones Internacionales como disciplina científica es presentado a menudo como una serie de “cambios paradigmáticos”, es decir, de cambios en el liderazgo teórico. *Introducción a la Teoría de las Relaciones Internacionales, Manuel Mindreau Montero, Universidad del Pacífico, Lima Perú* página 49.

“ningún Estado debe inmiscuirse por la fuerza en la constitución y gobierno de otro” (Ibíd) y que “los ejércitos permanentes deben desaparecer totalmente con el tiempo”.

Aunque sin ser contemporáneos, fue Woodrow Wilson el que introdujo en su discurso los fundamentos de las ideas kantianas cuando afirmó que:

“solo la acción conjunta de las naciones democráticas pueden garantizar la preservación de un inmutable concierto por la paz” (Wilson, 1994:32).

En otras palabras lo que Wilson estaba defendiendo es la llamada tesis de “la paz democrática” que sostiene que las democracias liberales nunca o casi nunca se han hecho la guerra, incluso, que éstos no son más propensas a la guerra que los Estados no democráticos, pero tampoco lo son menos y que, aunque las democracias liberales no se hacen la guerra entre ellas, si han tenido conflictos armados con Estados no liberales (Peñas, 1997). Tal era el afán de Wilson de promover la paz a través de la reivindicación del derecho humano y no de defender “poderío físico de la nación” (Wilson, 1994:34), que en 1918, durante la I Guerra Mundial, propuso la creación de una institución internacional¹⁹ llamada la “Liga de Naciones” que asumió el papel del control internacional de las drogas y bajo su liderazgo tuvieron lugar tres convenciones los cuales pasaremos a explicar en el siguiente capítulo. Sin embargo, a pesar de tener la pretensión de confiar la estabilidad mundial a la existencia de democracias, los defensores del liberalismo abogan por la existencia de Estados separados y poderosos cuya esencia debe ser la soberanía vista como un precepto moral para legitimar los derechos (Banks, 1984). Esto ha sido resultado de los distintos fracasos en la expansión de las ideologías universalistas (sobre todo en momentos revolucionarios), lo que les ha obligado a hacerse cargo del ineludible problema del Estado y la guerra (Peñas, 1997).

¹⁹ La creación de la Liga de Naciones formaba parte de un discurso pronunciado en el Congreso de los Estados Unidos el 8 de enero de 1918 en el que enumeró la lista de los 14 puntos de Wilson con el objetivo de poner fin a la I Guerra Mundial y crear un nuevo orden mundial. A grandes rasgos, abogaba por el uso de convenios abiertos y no secretos, libertad de navegación fuera de las aguas jurisdiccionales, desaparición de las barreras económicas, garantías de reducción de armamentos nacionales, derecho a la autodeterminación de los pueblos, restauración de los países más afectados por la guerra y la creación de una asociación general de naciones, a constituir mediante pactos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial, tanto de los Estados grandes como de los pequeños.

5.1.2 La Interdependencia

Posterior al desarrollo del idealismo, surgió lo que se conoce como el liberalismo institucional. Esta corriente tuvo tres ramificaciones, solapadas en el tiempo, que se conocen como la teoría de la integración funcionalista (1940-1950), la teoría de la integración regional neo-funcionalista (1950-1960) y, finalmente, la que ha tenido más repercusión, la teoría de la interdependencia (1970) (Grieco, 1993).

Ésta última fue desarrollada por Robert Keohane y Joseph Nye y son ellos los que hablan de los denominados “regímenes internacionales”. Según explican,

“al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales” (Keohane y Nye, 1998:18).

Todo este concepto lo enmarcan dentro de otro al que consideran fundamental, la interdependencia. Con la aparición de estas nociones, también cambian las posiciones que ocupaban en la política internacional el principal actor por excelencia en el realismo:

El Estado. “la figura dominante en la política mundial durante cuatro siglos a partir de la finalización del feudalismo, está siendo eclipsado por actores no territoriales, como las corporaciones multinacionales y las organizaciones internacionales” (Ibíd.:15).

En su opinión,

“en política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Ibíd.:27).

Es decir, que no es una dependencia puesto que los países tienden a colaborar siguiendo, en mayor o menor medida, sus propias decisiones ya que,

“en la política de la interdependencia se encuentran involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales. Las políticas internas y externas comienzan a elaborarse estrechamente” (Ibíd.:22).

Dentro de la concepción de la interdependencia, ¿en qué posición quedaría el poder militar tan importante dentro de la visión realista? Teóricamente relegado a un segundo plano porque surgen nuevos intereses más importantes. En la interdependencia compleja,

“la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región [...] la fuerza militar, por ejemplo, puede ser irrelevante para resolver desacuerdos sobre aspectos económicos entre los miembros de una alianza” (Ibíd.:41).

Pensemos que para el realismo la fuerza militar es fundamental para poder resolver cualquier conflicto entre los Estados. Esto tendría implicaciones importantes ya que en el plano internacional, no solo los países con más potencial militar serían los más fuertes, sino que también los países con más deficiencias en este terreno, pero fuertes en otros, podrían tener protagonismo a través de las organizaciones internacionales y de la cooperación.

Esto también tendría otras implicaciones, como el establecimiento de una agenda diversificada y con preeminencia de otros temas ya que no son militares exclusivamente.

“Hoy en día, ciertos temas no militares adquieren énfasis en las relaciones interestatales, mientras que otros realmente de igual importancia son descuidados o directamente se entrega su manejo a un nivel técnico” (Ibíd.:50).

Otra característica relevante de la interdependencia son los canales múltiples a través de los cuáles conectan las distintas sociedades, lo que genera que la distinción entre la política internacional y nacional quede borrosa. Esto facilita la cooperación entre los Estados porque los políticos se hacen más flexibles y receptivos a las opiniones del resto. Así, “el papel potencial de las instituciones internacionales para la negociación ha crecido enormemente” (Ibíd.:54). Pero si esto es así, ¿la anarquía que defendían los realistas queda relegada en beneficio de la jerarquía impuesto? Aparentemente sí, pero hay opiniones diversas con respecto a esto.

“El sistema internacional está y estará en un futuro previsible, caracterizado por una estructura en la que no hay una institución central que establezca y garantice el cumplimiento de las normas de conducta. En este sentido, la característica central de la política internacional es todavía la anarquía (Mayer et al., 1997:396)”.

Es cierto que esto es así, porque aún no existe ningún organismo internacional capaz de tener el mando en todos los aspectos a nivel mundial. No se puede comparar con un estado donde hay un poder supremo, y como diría Waltz, el resto estaría organizado jerárquicamente.

Pero cabría pensar en otra opción que si no son las organizaciones internacionales podría ser alguna potencia la que liderase el panorama internacional. Keohane rechaza la teoría de la estabilidad hegemónica.

“La cooperación no requiere necesariamente la existencia de un líder hegemónico después que se han establecido los regímenes internacionales” (Keohane, 1998:50).

En el caso de las relaciones entre Estados Unidos y la región andina se han caracterizado, y aún lo hacen, por ser asimétricas (Bonilla y Páez, 2006). Y uno de los temas que más las ha marcado ha sido el narcotráfico puesto que, en diferentes grados y tiempos, los países andinos han tratado de colaborar en esta lucha contra las drogas pero su falta de recursos económicos y de poder político ha impedido que la simetría estuviera presente. De todos modos, la existencia de relaciones interdependientes para hacer frente al narcotráfico es cada día más necesaria puesto que sería imposible para un solo Estado hacerse cargo en solitario puesto que el tráfico ilícito de drogas cuenta cada día con más actores a nivel internacional que sobrepasan el plano estatal. Por tanto, es necesario el trabajo conjunto ante la existencia de una interdependencia.

5.1.2.1 Sensibilidad y Vulnerabilidad

Como aclaran Keohane y Nye, no se debe definir la interdependencia pensando que ésta solo es equilibrada.

”Son las asimetrías en la dependencia los factores que más probablemente han de proporcionar fuentes de influencia a los actores en sus manejos con los demás” (Keohane y Nye, 1998).

Los actores menos dependientes se suelen encontrar en situación de usar las relaciones interdependientes como fuentes de poder en una negociación. Para entender el papel del

poder en la interdependencia, hay que distinguir dos dimensiones: sensibilidad y vulnerabilidad.

- La sensibilidad implica grados de respuesta dentro de una estructura política y se crea mediante interacciones dentro de un marco de políticas. Supone que el marco permanece invariado. “El hecho de que un conjunto de políticas permanezcan constantes puede reflejar la dificultad para formular nuevas políticas en un corto plazo o también el compromiso con cierto patrón de normas internas o internacionales” (Ibid, 1998). En el caso concreto de Bolivia, ha existido un temor muy fuerte a que Estados Unidos dejase de facilitar la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA por sus siglas en inglés) como “premio” en su colaboración a la lucha contra las drogas. Sin embargo, después de que el gobierno estadounidense ejecutase la suspensión²⁰, Evo Morales ha insistido en que el ATPDEA no era determinante para su economía²¹ y, por tanto, su nivel de interdependencia y sensibilidad no era tan alto como se pensaba.
- La vulnerabilidad de la interdependencia se apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores deben encarar. La enorme asimetría en relación con este país se expresa en más vulnerabilidad, sobre todo, porque los intereses de las sociedades andinas y de sus Estados tienen poco impacto en las decisiones de Estados Unidos (Bonilla y Páez, 2006).

²⁰ Estados Unidos dejó de renovar el ATPDEA a Bolivia el 1 de julio de 2009. Las razones que se esgrimieron tenían que ver con el aumento de cultivos de hoja de coca en el país y la “relajación” a la hora de colaborar en la lucha contra el narcotráfico. Lo cierto es que las relaciones quedaron muy marcadas con las tensiones entre Washington y La Paz que terminaron en la expulsión mutua de embajadores.

²¹ De hecho, el gobierno boliviano ha buscado nuevos mercados para sustituir al estadounidense en otros países. China, México, Brasil o Argentina podrían ser la solución al excedente que se ha creado en el país. Adnmundo (2008). “Tras la suspensión del ATPDEA, Bolivia quiere diversificar mercados”. www.adnmundo.com, noviembre 26.

http://www.adnmundo.com/contenidos/comercio/suspension_atpdea_bolivia_diversificar_mercados_china_mexico_brasil_paraguay_argentina_estados_unidos_ce_261108.html. Además, Venezuela se comprometió a comprar textiles, madera, alimentos y cuero a productores bolivianos en el marco del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA). Bol Press (2009). “El TCP desplaza el ATPDEA”, febrero 10. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2009100210>

En cuanto a la relación entre interdependencia y poder, la sensibilidad será menos importante que la vulnerabilidad para proporcionar recursos de poder a los actores (Keohane y Nye, 1998).

5.2 La Visión Realista

Aunque durante muchos años, como veremos a continuación, el enfoque que se ha tendido a aplicar en materia de lucha contra las drogas ha sido de corte “realista”, esto no implica que los resultados hayan sido exitosos. La visión que aporta el realismo en relación al narcotráfico se basa principalmente en la necesidad de utilizar medios policiales y militares con el fin de defender y mantener la soberanía y la supervivencia del estado al observar el tráfico ilícito de sustancias como una amenaza para su seguridad.

Por ser una de las tradiciones de pensamiento más antiguas en materia de relaciones internacionales, el realismo no es una teoría definida por un conjunto de preceptos cerrados e inamovibles, sino que se ha ido desarrollando gradualmente a través de las aportaciones de distintos analistas a lo largo de la historia (Donnelly, 2000). Sin embargo, y a pesar de los diferentes matices, el realismo se asienta sobre unas bases que están muy influenciadas por la naturaleza humana y por la ausencia de un gobierno internacional (Ibíd., 2000). De igual modo, para los realistas el principio y el fin de las relaciones políticas es el Estado como ente individual que interacciona con otros Estados (Nye, 2003). Estos puntos referenciales hacen que las relaciones internacionales sean entendidas como un espacio en el que predominan términos como el poder y el interés (Donnelly, 2000).

Antes de que apareciese la disciplina de las relaciones internacionales como tal, hubo varios autores que describieron algunos de los comportamientos humanos, tanto personales como sociales, que han hecho parte de la historia de esta disciplina y que han ido haciendo teoría a través de las descripciones prácticas (Ibíd., 2000).

Quizá uno de los capítulos previos más extremos al desarrollo del paradigma realista se encuentra en el “Debate meliano” de la “Historia de la Guerra del Peloponeso” ya que es ahí donde los atenienses le explican a los melianos que la neutralidad no está permitida y que prefieren su enemistad ya que el odio lo que genera es más poder entre sus enemigos (Tucídides, 1994). Así, los realistas clásicos consideran que la neutralidad,

“tiende a producir consecuencias negativas para los intereses nacionales de los neutrales” (Russel y Tokatlian, 2001).

Siglos más tarde Maquiavelo también opinó sobre el poder, la seguridad y las formas de obtenerlo afirmando que ambas cosas tienen que estar por encima de todo para cualquier gobernante. De esta forma, en su obra más famosa, “El Príncipe”, afirma que:

“En favor de la seguridad es preferible ser temido y no amado” ya que si con esto obtiene a sus súbditos unidos y leales, no importa que su comportamiento sea despiadado (Maquiavelo, 1994).

A parte de las descripciones centradas en la naturaleza del ser humano, Thomas Hobbes definió al sistema internacional como un sistema de autoayuda caracterizado por ser anárquico. A esta anarquía Hobbes la llamó “estado de naturaleza” cuyo carácter no es benigno ya que produce guerras por la ausencia de un poder superior que tenga la fuerza suficiente como para establecer el orden. Partiendo de esta base, este autor hace una distinción entre la política doméstica e internacional ya que dentro de los Estados existen normas que deben de ser cumplidas bajo riesgo de sanción, mientras que internacionalmente no existe una ley que deba ser cumplida por todos y cada uno de los actores del sistema (Nye, 2003). Esto último se debe a que a nivel internacional no existe el monopolio del uso de la fuerza. El resultado de todo esto es que no existe un sentido de comunidad global ni de lealtades conjuntas a lo que se entiende por orden y justicia (Ibid, 2003). Finalmente, Hobbes consideraba que el estado natural del ser humano es el de la guerra cuando afirmaba que.

“cada hombre debe procurar la paz hasta donde tenga esperanza de lograrla; y cuando no puede conseguirla, entonces puede buscar y usar todas las ventajas y ayudas de la guerra” (Hobbes, 1997).

A pesar de que han sido muchos los cambios acaecidos desde que estos pensadores clásicos estudiaron el mundo internacional, con el nacimiento de la disciplina de las relaciones internacionales también se comenzó hablando de la naturaleza humana. Fue Morgenthau el que afirmó que la política está regida por leyes objetivas que tienen sus raíces en la

naturaleza humana (Morgenthau, 1948). A pesar de que el que es considerado el padre del paradigma realista sentó bases sólidas con su “Política entre Naciones” su obra está plagada de incertidumbres y ambigüedades que fueron muy criticadas en su tiempo pero que ayudaron a evolucionar la disciplina (Hoffman, 1991).

De este modo, el primer realismo que establece un debate con el liberalismo sostiene que el concepto de interés definido en términos de poder ofrece una visión realista de lo que es la política internacional. En relación a la moral, Morgenthau sostiene que existe una moral general que no se puede aplicar al comportamiento de los Estados ya que ellos se rigen por sus propias normas y, por tanto, el realismo se niega identificar las aspiraciones morales de una nación en particular con las leyes morales que gobiernan el universo (Morgenthau, 1948).

Tanto el poder, como el interés, la anarquía y la preeminencia del Estado sobre cualquier otro actor en la arena internacional conducen, necesariamente, a hablar de un concepto que ha estado y está muy presente en muchos países: la seguridad. Los defensores de este paradigma sostienen que el realismo es sinónimo de seguridad del Estado contra peligros externos y ésta se logra a través del incremento de las capacidades militares (Tickner, 1994). Y es que, el hecho de que un Estado realista considere que la esencia de sus soberanía está en que ésta tiene que ser defendida (Banks) está también muy ligado con la seguridad. Al mismo tiempo, también lo separa del pensamiento liberal ya que ellos consideran que la esencia de un Estado radica en su soberanía pero vista ésta como un sostén moral para legitimar derechos (Banks, 1989).

En los últimos años, y sobre todo después de los ataques del 11 de septiembre, el país que más ha aplicado todos los conceptos realistas ha sido, sin lugar a dudas, Estados Unidos. De hecho, la que fuera Asesora de Seguridad Nacional (2001-2005) y posteriormente Secretaria de Estado (2005-2008), Condoleezza Rice identificaba la cantidad de poder con el tamaño, la posición geográfica y la fuerza militar. Además de esto, enfatizó que el poder militar americano es vital ya que Estados Unidos es el único Estado capaz de garantizar la paz y la estabilidad global algo que, según manifestó, no hizo el demócrata Bill Clinton, ya que redujo el gasto militar. Condoleezza Rice apostó por presentar una visión del mundo puramente realista (Rice, 2000).

En el caso de la lucha contra las drogas en la región andina, Estados Unidos ha primado el uso de la fuerza militar (Bagley, 2001: 5-38)²² frente a otras alternativas y ha concebido este problema como un asunto de seguridad nacional antes que como de salud pública. Y esta forma de actuar responde al hecho de que este país considera que el narcotráfico es capaz de atentar contra su supervivencia y, por tanto, la considera una amenaza en potencia para la supervivencia del estado. De este modo, surge la idea de que la mejor forma de atacar este mal es a través del uso de la fuerza materializada en acciones policiales y de las fuerzas armadas ya que ellos serían los únicos elementos capaces de fortalecer el estado para evitar que éste sea vulnerable y pueda evitar llegar a perder su soberanía.

Las ideas de Rice relacionadas con que Estados Unidos es el único estado capaz de garantizar la paz y la estabilidad global también tienen que ver con el tema de las drogas. Si miramos hacia Colombia, se puede encontrar el mejor ejemplo para apreciar esto ya que sintieron la “obligación” de ayudar militarmente a este país ante su debilidad estatal para hacer frente al tema narco.

Según indica Adrián Bonilla, el fallo del realismo a la hora de interpretar el tema del narcotráfico es en el momento de la descripción del problema y de los actores. A pesar de esto, en su opinión, el discurso es exitoso porque se ha seguido reproduciendo a lo largo de los años dando legitimidad a Estados Unidos en sus decisiones (Bonilla, 1993: 15-45). Desde Washington se considera que el problema está en los países de origen que cultivan las plantas (hoja de coca-cocaína) que luego serán procesadas en droga y que esperan que ellos cumplan la estrategia diseñada por los *policy makers* estadounidenses. A pesar de esto, Bonilla (Ibid, 1993: 15-45) considera que esta percepción es errónea:

- Además de los Estados, la producción, distribución y consumo de sicotrópicos, en materia de narcotráfico existen más actores que los que toma en cuenta el propio Estados Unidos como mafias en su propio territorio, empresas financieras o bancos que ayudan a lavar dinero, etc.

²² Según explica el profesor Bruce Bagley, en 1999, aún con Bill Clinton en el poder, Estados Unidos destinó un paquete de ayuda a Colombia que asignaba el grueso de la futura asistencia estadounidense a las fuerzas armadas colombianas al tiempo que reducía la ayuda a la policía, que era la que había estado recibiendo el presupuesto más alto para sus operaciones antidrogas.

- Por otra parte, los gobiernos de los países fuente en el tráfico de cocaína no están en capacidad de controlar su territorio dado su débil institucionalidad.
- El papel de los militares también es controvertido ya que, aunque se enfrentan a un conflicto que puede ser concebido como de baja intensidad, el enemigo es difícilmente identificable.

5.2.1 Neorrealismo y Realismo Subalterno

Uno de los representantes más característicos de la corriente neorrealista es Kenneth Waltz, quien aporta nuevos puntos de vista al realismo. Cuando elaboró esta teoría, una de las pretensiones principales era superar las definiciones de las teorías anteriores y para ello, elaboró los conceptos de “estructuras políticas” y de “teoría de sistemas” como única forma de entender la política internacional. Para Waltz,

“un sistema está compuesto por una estructura y por unidades interactuantes. La estructura es el componente sistémico que hace posible pensar en el sistema como un todo (Waltz, 1986:125)”.

El que fuera llamado realismo estructural se presentan como novedosos dentro de la teoría de las Relaciones Internacionales ya que hasta entonces “ninguna de esas visiones del mundo estaba vinculada a una teorización lo suficientemente sistemática y articulada como para que se le pudiese considerar científica (Salomón, 2002:3)”.

Es importante destacar que Waltz, cuando habla de estructura, tiene presente algunos aspectos vitales y para definirla opina que:

“es necesario ignorar de qué modo se relacionan las unidades entre sí (cómo interactúan) y concentrarse en cuál es su posición mutua (cómo están dispuestas o posicionadas) (Waltz, 1986:120)”.

El hecho de que Waltz defina la estructura de esta forma, deja entrever cuáles son los intereses verdaderos de un realista: entender cuál es la posición que ocupa el otro para, en su momento, reconocer sus puntos débiles. La interacción es secundaria porque implicaría cooperación.

Ahora bien, sería interesante retomar algunos conceptos del Waltz sobre la anarquía y jerarquía, porque como bien sostienen algunos de los críticos, lo que plantea el autor no sirve para describir muchos de los casos que se presentan en la actualidad. En opinión de Donelly, uno de los críticos del neorrealismo, la preferencia de Waltz por la dicotomía entre anarquía y jerarquía refleja su deseo por mantener la estructura y el proceso analíticamente separados (Donelly, 2000:87). Efectivamente, Waltz hace una separación tajante entre la anarquía (tipo de orden internacional) y la jerarquía (orden nacional). Donelly expone el caso de la Unión Europea como ejemplo para representar que esto no tiene por qué tener estrictamente uno de estos dos órdenes excluyendo al otro. Así, dentro de la UE existe un reconocimiento expreso de los intereses de cada Estado en sus asuntos propios o si lo tienen en otras organizaciones:

“La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa en determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco”²³

No se tienen que dar la anarquía o jerarquía en estado puro, de hecho, según lo mencionado, también se podría considerar que existen órdenes jerárquicos en el sistema internacional si por ejemplo la Unión Europea se suma a cumplir los mandatos de la OTAN. En opinión de Waltz, la anarquía se asocia al poder y la jerarquía a la autoridad (Donelly, 2000:91). Por esta razón es fácil entender que sus palabras con respecto a los sistemas internacionales donde la guerra se vuelve un factor de suma importancia.

“Como algunos Estados pueden utilizar la fuerza en cualquier momento, todos los Estados deben estar preparados para hacer lo mismo o vivir a merced de sus vecinos más vigorosos en el aspecto militar. Entre los estados, el estado natural es la guerra (Waltz, 1986:151)”.

Pero Donelly no comparte esta opinión de Waltz y cree que es posible la mezcla de la autoridad y el poder dentro de un sistema anárquico, como demuestran las cosas que se viven en la realidad (Donelly, 2000:91).

²³ Ministerio de Defensa, Libro Blanco de la Defensa Española, 2000 .www.mde.es.

Por otro lado, la fuerza que ha tenido durante décadas el tema del entendimiento del mundo desde un punto de vista bipolar ha provocado que se haya obviado la importancia que tendrá a largo plazo de la expansión de los miembros del sistema y el impacto potencial del conflicto y el desorden en la periferia y tercer mundo. Por este motivo, y a juicio del autor Ayoob, la mayoría de las teorías de las Relaciones Internacionales no se adecúan a la realidad porque no estudian el comportamiento de la gran mayoría de los miembros del sistema internacional y no permiten predecir el comportamiento de los Estados como el realismo subalterno propone (Ayoob, 1995).

En un contexto mundial donde los países del tercer mundo tienen intereses muy distintos a los del primer mundo, las soluciones teóricas que aportan el neorrealismo y el neoliberalismo no serían válidas para ellos ya que asumen que todos los Estados tienen los mismos comportamientos de base. Se ha demostrado que el número de conflictos internos en países en vías de desarrollo es muy alto, lo que contradice las teorías neo-neo que destacan la primacía de los factores sistémicos para explicar el comportamiento de los Estados. Además, estos hallazgos cuestionan la validez del neorrealismo en relación a que lo que existe dentro de los Estados es orden y lo que hay en la esfera de las relaciones interestatales es anarquía. Por lo tanto, la proliferación de conflictos internos en el sistema internacional solo puede ser explicado en el contexto de una teoría que tome como su epicentro a los procesos de creación del Estado y la construcción de comunidades políticas (Ibid, 1995).

Hobbes y Maquiavelo no sufren abstracción de la estructura internacional en la casi total omisión de las unidades y de su dinámica interna.²⁴ Es por esto que el realismo clásico captura, de mejor forma que el neorrealismo y en neoliberalismo, los temas de la seguridad de la mayoría de los estados del sistema internacional que están en una etapa temprana del proceso de state-making. Los Estados de nueva creación suelen tender más a conflictos de tipo interno, lo que no significa que la dimensión externa no está completamente excluida.

²⁴ El tiempo histórico y su apertura a la posibilidad de cambio es lo que ha hecho que los acercamientos de Hobbes y Maquiavelo, la mezcla entre el poder (efectividad) y consentimiento (legitimidad), sean tan relevantes para explicar los problemas a los que se enfrenta hoy el tercer mundo. La situación actual es que las élites estatales sin poder sufren falta de legitimidad y sin consentimiento podrán utilizar la fuerza de forma coercitiva pero con muy poca capacidad política.

Esto quiere decir que las dimensiones externas son normalmente secundarias. Características del realismo subalterno (Ayoob, 1995):

- Los temas de orden doméstico y los de tipo internacional están inevitablemente unidos, especialmente en el tema de los conflictos y de la resolución de conflictos. - Los asuntos de orden doméstico, que son el resultado del proceso de creación de los estados dentro de los Estados, debe recibir prioridad analítica si son capaces de explicar la mayoría de los conflictos soterrados en el sistema internacional por la simple razón de que son determinantes primarios de esos conflictos.
- Los temas domésticos de orden y conflicto no son, sin embargo, inmunes a influencias externas, tanto globales como regionales, especialmente por la permeabilidad de la mayoría de los Estados a actores económicos y políticos externos. Por lo tanto, esas variables externas deben ser integradas en cualquier explicación del curso y la intensidad de un conflicto doméstico y el comportamiento de los estados en el sistema internacional.
- La unión entre las variables internas y externas también explica el nexo entre conflictos intra-estatales e interestatales y la relación entre la tarea de crear un estado con los temas de balance de poder regional.

Si bien estamos de acuerdo con esta posición la misma no satisface aún nuestra perspectiva de investigación que expondremos más adelante, pues ninguna de las teorías planteadas es capaz de dar respuesta a la pregunta planteada ya que obvian los intereses y actores estatales que tanto nos interesan en esta investigación. Ni siquiera el realismo subalterno es capaz de darnos soluciones ya que, a pesar de que afirma que los temas de orden doméstico y de tipo internacional están inevitablemente unidos y que los asuntos internos son resultado del proceso de creación de los estados dentro de los Estados, no nos permite llegar al fondo, por ejemplo, de la formación del discurso de Evo Morales concerniente a la hoja de coca y en materia de lucha contra las drogas.

Pero una de las teorías que también nos permite comprender el carácter de las relaciones internacionales entre los diferentes países es la denominada “teoría constructivista”, que explicaremos a continuación.

5.3 La Teoría Constructivista sobre las Relaciones Internacionales

A lo largo de la historia se han dado muchas definiciones de lo que es la política, pero para abordar la temática del constructivismo se podría decir que es aquello por lo que los miembros de una comunidad social deciden lo que es importante para su unidad (Onuf, 1989). Esto se podría traducir como que los propios habitantes de un Estado son capaces de saber por sí mismos lo que les conviene o no. Esto entraría en contradicción con lo defendido por la teoría realista que sostiene que el Estado tiene una agenda de intereses específicos previamente a la interacción social (Hobson, 2000), lo que de antemano impediría que cualquier grupo ajeno al Estado influyese en unos planes ya trazados. Esta es, quizá, una de las críticas más importantes que le hace el constructivismo al realismo. De hecho, sostiene que la teoría racionalista ha sido excesivamente “estado-céntrica” y materialista (Ibid, 2000).

El constructivismo ha hecho importantes aportaciones a la disciplina de las relaciones internacionales. De hecho, su núcleo se ha construido a partir de las carencias de los enfoques tradicionales aportándoles factores socio-cognitivos de los que carecían (Salomón, 2002). Algunos autores incluyen al constructivismo dentro de lo que se conoce como reflectivismo, es decir, los teóricos que ponen énfasis en la idea de que las estructuras sociales (incluyendo las que regulan las interacciones internacionales) están socialmente construidas (Ibid, 2002). Aun así, el constructivismo ha contribuido a crear un espacio intermedio entre las posiciones paradigmáticas de los racionalistas y los reflectivistas, tomando una tercera posición por encima de la línea de base de una relación binaria entre el positivismo y el postmodernismo (Wiener, 2006). Otro punto que defienden los constructivistas es que los intereses del Estado y las identidades son completamente maleables, por lo que las normas se están moldeando constantemente a través de procesos de socialización (Hobson, 2000). Es importante destacar que las normas constitutivas definen la identidad de un Estado y, por tanto, son los que al final definen el interés nacional (Ibid, 2000).

En relación a la anarquía que tanto preocupa a los neorrealistas y la que según ellos da lugar al conflicto, Wendt analiza este concepto y afirma que la vinculación entre la

anarquía y la auto-ayuda (self-help) no tiene porqué ser automática. La autoayuda no sería una característica de la anarquía, sino que la define como una estructura estable de intereses e identidades que surge de la interacción recíproca entre los actores (Wendt, 1999). Por lo tanto, el sistema internacional no estaría regido por sus propias normas internas en las que los agentes sociales no tendrían ningún tipo de influencia.

Por otro lado, afirmar que la decisión de hacia dónde van los Estados es un proceso democrático en el que todos participan es un tanto arriesgado. El discurso de los líderes políticos para tomar decisiones tiene una importancia suprema en este tema que nos ocupa ya que el lenguaje no es solo un medio transparente como sostenía Laswell, sino un instrumento de influencia política en el que el uso de símbolos y cómo se utiliza el lenguaje marca la diferencia (Onuf, 1989).

De hecho, los constructivistas han analizado el papel de los individuos en la difusión de normas por parte de las instituciones y se han preguntado por qué una norma surge en un momento dado (Salomón, 2002).

Para abordar este tema han creado el término de “comunidad epistémica” que fue creado por John Gerard Ruggie en 1975 pero que fue desarrollado por Peter Haas en 1992:

“una comunidad epistémica es una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo determinado y un reconocido conocimiento de temas relevantes para la elaboración de una política en ese terreno o temática” (Ibid, 2002).

Éstas incluso pueden tener un carácter transnacional, no solo nacional. La investigación empírica lo que busca es relacionar el impacto de las creencias compartidas de esas comunidades en la resolución de problemas políticos particulares o a ayudar a redefinir el interés del Estado (Ruggie, 1998).

De acuerdo a lo expuesto, la capacidad del constructivismo para identificar actores, discursos, estrategia y escenarios en los que cada participante juega, posibilita llevar a cabo un análisis de nuestra problemática, mucho más amplia y profunda que el resto de teorías. Como veremos en los siguientes capítulos, el tema de la hoja de coca seguido del narcotráfico se han convertido en un problema de índole nacional e internacional y en el

que están implicados multitud de actores. Además, no solo eso, sino que también existe una diversidad de criterios sobre cómo debe ser abordado el problema tanto por los países productores como por los consumidores. En el caso de Bolivia, la actitud que está tomando el Estado bajo el liderazgo de Evo Morales no es casual sino que más bien se trata de la respuesta dada por el movimiento cocalero a la política de erradicación fomentada por Estados Unidos en el país.

Dada la importancia que concede el constructivismo a los miembros de la comunidad social y a sus decisiones así como a la influencia que tienen los procesos de socialización a la hora de formar los intereses del Estado y sus identidades, esta aproximación teórica ofrece la posibilidad de, no solo ubicar actores, estrategias y discursos sino analizar cómo éstos se enfrentan. Y esto es importante teniendo en cuenta que uno de los objetivos de Evo Morales es el de recopilar discursos cocaleros para hacer una política pública que sirva de base para negociar con Estados Unidos a través de dos pilares, la parte represiva y la social. En este sentido, es el constructivismo la base que utilizaremos en esta investigación para resolver nuestro problema planteado ya que éste le da alta relevancia a no solo los intereses del Estado, sino a los de los miembros de la comunidad social que lo forma. Además, reconoce que los intereses del Estado y de las identidades son completamente maleables debido a procesos de socialización y que el discurso de los líderes políticos tiene mucha importancia para tomar decisiones. De esta forma, se traspasa la idea del realismo de que el estado posee sus propios intereses más allá de lo que los ciudadanos puedan opinar. Lo mismo ocurre con el liberalismo al centrarse casi exclusivamente en formas de buscar la paz a nivel internacional.

CAPITULO II

1. El Narcotráfico

Las asociaciones de personas que pretenden obtener beneficio de determinado negocio al margen de las normas y leyes que imperan en los Estados es un mal que, aunque no es nuevo, sigue estando presente en la sociedad. Como afirmó el ministro de Justicia italiano, Piero Fassino, durante su intervención en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional²⁵ la mencionada reunión,

“reviste especial importancia porque el mercado criminal crece a unos niveles más altos que cualquier otro, es decir, sobre el 40 o el 50% al año. Se trata de una riqueza parasitaria que se distribuye a través de canales organizados, traspasa barreras geográficas y políticas, y se insinúa bajo la piel de la sociedad como un cáncer”²⁶.

Ausente de muchos códigos penales hasta entonces, la mencionada Convención marcó un hito al conseguir que 124 Estados se pusiesen de acuerdo para hacer frente a las asociaciones ilícitas. A tal fin, se llegaron a importantes acuerdos en materia de cooperación judicial y policial entre los países, se recomendó el aceleramiento de los procesos de extradición y se declaró la guerra al blanqueo de dinero, a la corrupción y a la obstrucción de la Justicia²⁷.

La necesidad de actuar de forma conjunta frente a esta lacra social responde a la gran velocidad con la que el mundo se ha venido insertando en un proceso globalizador que facilita el crecimiento de este tipo de redes criminales. Como plantea Celestino del Arenal (Arenal, 2002) la mayor parte de los cambios que se han producido en los últimos años son el resultado de una serie de dinámicas que, no solamente dieron comienzo con la caída del

²⁵ Esta Convención tuvo lugar en Palermo (Italia) del 12 al 15 de diciembre de 2000.

²⁶ El Mundo (2000). “La ONU declara una guerra mundial al crimen organizado”. El Mundo, 13 de diciembre. Disponible en: <http://www.elmundo.es/papel/hemeroteca/2000/12/13/sociedad/931008.html>.

²⁷ Revisar Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Concretamente, en esta Convención se establecieron como tipos delictivos: la delincuencia organizada (conspiración, membresía y otras conductas; la corrupción; el lavado de dinero; y la obstrucción a la justicia. Además, se firmaron tres protocolos que abordaban por separado la trata de personas, el tráfico de inmigrantes y la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego).

bloque soviético, sino que comenzaron a desarrollarse a lo largo de todo el siglo XX. La base de estas transformaciones estaría en lo que él ha llamado mundialización y universalización. Ambos conceptos hacen referencia,

“al proceso de conformación de un único mundo a escala planetaria, considerado en términos geográficos, políticos y económico, la universalización se refiere al proceso mediante el que todas las unidades políticas del planeta, como actores con iguales derechos soberanos reconocidos, pasan a conformar una sociedad universal, regida por un derecho internacional igualmente universal”(Ibid, 2002).

Según Laurent Laniel (Laniel, s/f), los gobiernos no han sabido dar una respuesta eficaz contra el fenómeno de la globalización que tanto ha beneficiado al crimen organizado, así como al narcotráfico, pues el comercio de drogas ilícitas se ha convertido en un negocio global de dimensiones multimillonarias. La ONU calcula que, a nivel mundial, hay más de 50 millones de personas que consumen regularmente heroína, cocaína y/ o drogas sintéticas y, millones más están vinculadas a la producción, tráfico, distribución y venta de drogas. Un dato no menor es que, de acuerdo con la ONU, aparte del creciente tráfico de diferentes drogas en Argentina, ese país cuenta con el mayor consumo de cocaína en América Latina, seguido por Chile. El consumo de esta droga es el principal problema relacionado con las adicciones en América Latina, llegando a ser responsable de la mitad de la demanda de tratamiento en la región. En Estados Unidos el número y el porcentaje de personas de doce años o más que eran consumidores de cocaína en 2011 era de 1'400.000 personas o 0,5% de la población (Substance Abuse and Mental Health Services Administration, 2012: 16).

Al tener en cuenta solo las modalidades técnicas del fenómeno de las drogas, se ha olvidado las motivaciones del fenómeno y los contextos políticos, económicos, sociales y estratégicos que influyen en ellos. Con este escenario, la política antidrogas es “simplista” y “mistificadora” (Idem.). Según este autor, la relación entre *globalización y drogas* no es tan unívoca como el discurso oficial da a entender. El fenómeno de las drogas y su control influyen en la fase actual de globalización. Una de las formas más generalizadas en la actualidad de instrumentación de la industria de las drogas es la "subvención". De hecho la producción, el tráfico y el blanqueamiento constituyen una subvención encubierta de la

economía mundial desde que la crisis de los años 80 favoreció la utilización de narcodólares para reembolsar la deuda de muchos países en desarrollo.

Hoy día los intereses relacionados con la droga y la economía mundial están tan inextricablemente asociados en muchos países que resulta difícil establecer una diferencia que no sea teórica entre economía formal, economía informal y economía criminal. Se constata entonces que a medida que el fenómeno de las drogas se mundializa, la globalización se vuelve cada vez más dependiente de las drogas y de los múltiples servicios que prestan. De esta manera, la globalización de las drogas se da paralelamente a una “narcotización” de la globalización. Aprovechando las ventajas que el proceso de globalización ofrece, el crimen organizado se ha dotado de unas características que han sido reconocidas en la mayor parte de los textos académicos producidos para explicar este fenómeno. Así, Francisco Rojas Aravena (Rojas Aravena, 2006) destaca cinco de las más importantes:

1. Rebasa los controles gubernamentales
2. Establece líneas especiales de operaciones basadas en un sistema complejo de tipo empresarial, bien estructurado para la comisión de hechos delictivos
3. Persigue por medio de determinadas acciones violentas la búsqueda y obtención de poder económico y social, no tanto político
4. La delincuencia está muy delante de lo que caracteriza a la delincuencia común tradicional y convencional
5. Adicionalmente, se puede señalar que el delito organizado posee una marcada dimensión transnacional y una alta capacidad de adaptación al nuevo contexto, así como una fuerte especialización en los ámbitos específicos como lo son el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas, así como el blanqueo de dinero asociado con los delitos anteriores.

Sin embargo, a pesar de que hace unos años el crimen organizado solía tener una estructura rígida en cuanto a su organización interna, actualmente no responde a un patrón inamovible de conformación y conducta. Es más, los esquemas actuales muestran una tendencia hacia diversos esquemas de tipo híbrido de agrupamiento y de acción (Tokatlian, 2009). Los

grupos que forman parte de estas estructuras, aparte de buscar garantizar y maximizar sus ganancias, pretenden aumentar su influencia económica y política en los círculos donde desarrollan su actividad. Por este motivo, la búsqueda de coerción y consenso es otro de sus objetivos más destacables ya que a través de estas técnicas también buscan convertirse en un actor social hegemónico con el fin de perpetuar el esquema social y político dado que les permite vivir (Ibid, 2009).

En relación a las tendencias actuales del narcotráfico, se ha detectado que éste se está decantando hacia la horizontalidad de sus acciones, lo que ha provocado un cuestionamiento de las jerarquías establecidas. Las grandes redes de organizaciones de tráfico ilícito de drogas se han configurado en células clandestinas que pueden ser fácilmente reemplazables sin alterar la estructura macro (Rossi, 2009) si son descubiertas.

A pesar de que los grandes cárteles de la droga desaparecieron casi al tiempo que el de Cali y el de Medellín, los medios de comunicación siguen recogiendo referencias a la existencia de este tipo de agrupaciones que ya no tienen la envergadura de antaño.²⁸ En un principio, los cárteles surgieron a raíz de la mejora de los métodos de tráfico y del aumento de las ganancias.²⁹ Sin embargo, estas organizaciones no se pueden considerar como los cárteles tradicionales³⁰ ya que no influyen en la producción de materias primas y sus sistemas de distribución no influían en los precios de la cocaína. De igual manera, los cárteles no protegen ni dinamizan la industria de la droga ya que la estructura del negocio debe adaptarse a los cambios generados por actores como la policía o el sistema judicial, lo que impide que la estructura e institucionalización creada para lograr una mayor ganancia se materialice de forma constante. De hecho, la función principal de estos “sindicatos de exportadores”, tal y como los llama Thoumi, sobre todo la de minimizar los altos riesgos de esta empresa aumentar las ganancias (Thoumi, 2002).

²⁸ El País (2009). “Los herederos del último gran cártel colombiano”. El País, 24 de abril.

²⁹ En la época de los grandes cárteles, los jefes enviaban compradores de pasta y base de cocaína a Bolivia y a Perú, proporcionaban vehículos para el traslado, establecían los laboratorios para refinar la cocaína, arreglaban las exportaciones ilegales desde Colombia y la venta al por mayor en Estados Unidos y otros mercados. Las grandes ganancias que obtenían los traficantes, llevaron a los colombianos a participar en todas las etapas de la industria de la cocaína.

³⁰ Convenio entre varias empresas similares para evitar la mutua competencia y regular la producción, venta y precios en determinado campo industrial. Definición extraída del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Ver Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: www.rae.es.

Este tipo de estructuras relacionadas con el narcotráfico también hizo surgir la necesidad de crear sistemas de lavado de dinero para evitar la acción policial. Aunque se han hecho estudios sobre el alcance que puede tener el narcotráfico dentro de las economías nacionales y de la internacional, éstos no dejan de ser aproximaciones ya que el carácter ilegal de estas transacciones impide que se puedan arrojar cifras más o menos exactas. Además, las personas o instituciones que obtienen ganancias a raíz del tráfico de drogas tienen por costumbre mover esas ganancias a otros países para no ser detectadas, hecho que complica más el cómputo.

Se podría afirmar que la inversión de los capitales provenientes del tráfico de drogas asume las características de operación de una empresa capitalista normal, cuya inversión se realiza en actividades económicas más rentables o de punta, como bancos, empresas de seguros, haciendas de producción agroindustrial, financieras, etc. Por lo tanto, la distribución de narcodólares es sumamente diversificada dentro de la economía formal y utiliza diferentes tipos de vías o canales de entrada (Miño, 1991:106-123).

1.1 El Comercio de la Cocaína

Aunque Perú, Colombia y Bolivia son, prácticamente, los únicos productores mundiales de hojas de coca a gran escala, la producción de cocaína para consumo masivo y su transporte hasta los mercados de consumidores constituyen un proceso complejo que rebasa las fronteras de estos países y escapa totalmente a su control. De hecho, el tráfico de la cocaína es un fenómeno internacional, ejecutado por múltiples intermediarios que actúan como si fuese una empresa multinacional.

Cuatro son los medios utilizados por las organizaciones clandestinas para transportar la droga: avionetas particulares, líneas aéreas regulares, vías marítimas o fluviales y personas ajenas a la organización que son contratadas con carácter eventual por los traficantes para que transporten el producto en su propio cuerpo o entre sus objetos de uso personal. Pero los grandes negocios son generalmente hechos con avionetas particulares, que tienen una autonomía de vuelo de 5 a 6 horas.

Las pistas de aterrizaje clandestinas al servicio del narcotráfico y del contrabando son numerosas. Hasta hace algunos años, Leticia (Colombia) era la escala casi obligada en el camino desde Bolivia hacia los Estados Unidos. Últimamente, la “conexión” se hace también en Venezuela, Panamá o islas del Mar Caribe, tales como Curaçao y Martinica, de donde suele seguirse por mar hasta Miami; o bien, la «conexión» se la hace en el área de la Amazonia brasileña, de donde se redistribuye tanto a Estados Unidos como a Europa.

Como se mencionó hoy en día el narcotráfico es una ocupación o actividad de alcance mundial. Funciona como una máquina o un negocio, donde rige el principio de la jerarquía piramidal, cuyas cimas quedan siempre en el más absoluto anonimato. Dispone y maneja unas cifras de dinero tan altas que se cree capaz de “comprar cualquier conciencia”. Igualmente, las cifras de ganancias acumuladas por las “estaciones de distribución” que operan en los distintos lugares a lo largo del trayecto por el que pasa la droga desde la primera transformación que sufre la materia prima hasta el consumidor individual son deslumbradoras.

La cocaína es, posiblemente, la droga que mayores ganancias reparte actualmente. Se calcula que las ventas callejeras en los Estados Unidos en 1980 llegaron a los 30.000.000.000 de dólares. Es fácil que en 1981 hayan superado los 40.000 millones. Según una cadena informativa CNN de Estados Unidos en el caso del comercio de la cocaína el 70% de los 72,000 millones de dólares traficados al año se quedan en EE.UU., Canadá y Europa y el resto en los productores.³¹ Este enorme movimiento de dinero supone en los Estados Unidos un capital semejante al de una de las grandes multinacionales.

En el comercio “en cadena” de la cocaína, cualquier persona puede convertirse en traficante, “rebajando” o adulterando su ración y revendiendo luego parte de ella con un considerable margen de beneficio. Así, a título de ejemplo se ha calculado que un kilogramo de sulfato de cocaína o “pasta básica” (que es lo que fundamentalmente se produce en Bolivia y Perú) que en el lugar de origen costaba unos 5.000 dólares, al llegar a Colombia (que es donde la mayor parte del sulfato es transformado en clorhidrato, gracias a la existencia de mejores condiciones químicas) ya ha subido a 15.000 dólares. La cocaína

³¹ Fuente: CNN (cadena internacional de noticias)

pura extraída de ese mismo kilo de “pasta básica” puede valer en los Estados Unidos, vendida a los mayoristas, entre 40.000 y 60.000 dólares. Pero antes de que esta cocaína llegue a las calles, a manos del consumidor directo, aún suele pasar por un proceso de adulteración, donde se la mezcla con diferentes excipientes tales como la lactosa, la procaína y las anfetaminas o simplemente leche en polvo, harina, azúcar o polvos de talco, con lo cual el producto final destinado al consumo directo ya no contiene más que de un 12 % a un 15 % de cocaína pura. Mediante las técnicas de la adulteración, el kilo original de “pasta” habrá terminado valiendo entre 200.000 y 500.000 dólares.

Por su situación geográfica, el Estado norteamericano de Florida se ha convertido en el atracadero internacional de la mayor parte de la droga que llega a los Estados Unidos. El Procurador General del Estado, Jim Smith, llegó a decir según la revista norteamericana «Selecciones del Reader's Digest». Evidentemente, todo esto no sería posible sin la complicidad de la propia policía norteamericana. Según la misma revista, el comandante de la patrulla marina de Florida fue acusado de recibir 50.000 dólares por dejar pasar un cargamento y unos quince oficiales y detectives del Departamento de Seguridad Pública del distrito de Dade (que abarca a Miami) fueron suspendidos o cambiados de puesto por recibir sobornos de parte del traficante cubano exilado Mario Escandlar, que es considerado por los organismos encargados de la represión al narcotráfico DEA y FBI (Drug Enforcement Administration y Federal Bureau of Investigation, respectivamente) como “uno de los mayores narcotraficantes de la nación”.

Pero aún hay más. Hacia mediados de 1980, la DEA llegó a detectar la fuga hacia cuentas bancarias fuera de los Estados Unidos de hasta 2.000 millones de dólares acumulados por la venta de cocaína y marihuana. Se comprobó la complicidad de 31 de los 250 bancos de Miami en estas actividades ilegales y se descubrió que al menos 5 de estos bancos eran propiedad de los traficantes. Tras ser “blanqueados” o “purificados” en el exterior (es decir, reciclados en el circuito financiero una vez borrado su origen doloso), los “narcodólares” retornan normalmente a los Estados Unidos en forma de inversiones legítimas.

Todas estas características dan a la organización del narcotráfico la configuración de una “mafia” en el sentido vulgar de la palabra. Con los millones de dólares que hay en juego,

los narcotraficantes no se detienen ante nada ni ante nadie para defender sus intereses. De ahí el poder secreto y el uso de medios expeditivos como el asesinato para eliminar a quien se les ponga en el camino o no respete las reglas de juego que van siempre asociados al narcotráfico.

2. La Hoja de Coca como objeto de la Política Internacional

La planta de la coca se ha cultivado en grandes extensiones en el este del Perú y Bolivia, entre los 500 y 2.000 metros de altura, en los valles húmedos y calurosos de la montaña (Martín, 1996:16) desde mucho antes de que los españoles llegasen al continente americano. Pero no solo ha sido cultivada, sino que también ha recibido unos usos muy concretos en la época de la cultura Inca.

Caroline S. Conzelman se refiere a la “Coca” como una hoja que ha sido usada en ceremonias, consumida como medicina y comercializada como un artículo valioso por la civilización andina por más de 4 000 años, pero esta hoja es también la materia prima para fabricar cocaína, una droga que es como una plaga para muchas comunidades y que alimenta la violencia en las calles de Brasil, Europa y Estados Unidos. La búsqueda de la identificación y el aislamiento del alcaloide con fines médicos, condujo a la transformación de la hoja de Coca en clorhidrato de cocaína, marcando un nuevo curso en su historia.

El explorador austriaco Carlos Von Scherzer “impresionado por el difundido hábito de coqueo, llevó muestras de coca del Perú en 1859, y las envió al laboratorio del químico alemán Woehler, quien encargó a su colaborador Albert Nieman la extracción del principal activo. Este logró aislar un alcaloide, al que denominó cocaína. Los dos químicos probaron la solución del alcaloide, hallando que era amarga y producía el embotamiento e insensibilización de la mucosa de la lengua. Así, el uso médico de la coca se hizo extensivo a través de la cocaína, y surgió un uso nuevo y desconocido hasta entonces: el cocainismo.

Sigmund Freud, un entusiasta usuario y sobresaliente propagandista, pretendió haber encontrado en ella un recurso maravilloso para el tratamiento de trastornos digestivos, de alcohólicos, adictos a la morfina y asmáticos. En Estados Unidos la coca había sido consumida medicamente, consumo que, fue muy importante a principios del siglo XX. En

1885, Lorini preparaba en La Paz, un famoso tónico, el “Elixir de Coca”, que Rusby introdujo en New Jersey. En Europa se puso en boga el “Vin coca Mariani” y en EEUU., apareció la tan conocida Coca Cola, que hasta 1904 tuvo en su composición extracto de coca.³²

Poco después empezó a denunciarse la toxicomanía del uso de la cocaína. En 1885 se había publicado un informe sobre el primer caso de cocainomanía; se había iniciado la era de una nueva toxicomanía, mucho más grave y peligrosa que el simple hábito de mascar coca.³³ El entusiasmo no podía durar mucho, al constatar casos desastrosos de imperiosa habituación y excesos, pronto la cocaína es juzgada como el “Tercer flagelo de la Humanidad”. En Estados Unidos la tendencia social del consumo de drogas se fortaleció durante el siglo XX, al punto que la drogadicción se convirtió en el principal problema de salud pública, y la “lucha contra las drogas” se instaló en las políticas públicas.

2.1 Marco internacional para el Control de Drogas

Para principios del siglo XX el problema de las drogas se comenzó a regular a nivel internacional. Aunque la Convención Internacional sobre el Opio en La Haya fue firmada en 1912, las primeras discusiones de la comunidad internacional sobre este asunto tuvieron lugar en Shanghai en 1909 para abordar el tema del opio chino³⁴. Fue aquí donde nació un sistema que por primera vez en la historia creó una única forma de control de carácter represivo pero aplicable a todas las sociedades (Thoumi, 2009).

En 1914 el “El Acta de Harrison de narcóticos”³⁵ en Estados Unidos declaró ilegal la cocaína y con ella a la coca misma, consecuentemente fue el primer instrumento que criminalizó a la hoja de coca.

³² NARANJO, Plutarco: “El cocainismo entre los aborígenes de Sud América”, Revista América Indígena, op. cit .página 625.

³³ Idem.

³⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, 2008, *A Century of International Drug Control*. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf

³⁵ Ley Harrison de Impuestos sobre Narcóticos fue una ley de los Estados Unidos creada en 1914 a través de la cual se prohibía sin precepto médico el consumo de narcóticos. Dicha Ley prohibía el consumo de Opio, morfina, heroína y cocaína sin receta médica.

La hoja de coca fue asociada a la cocaína, la toxicología, las drogas, a lo patológico y a lo delincuencia. Así, la coca fue situada en el contexto de los problemas Psicosociales de las sociedades modernas de Occidente. Ese desplazamiento de la hoja de coca es uno de los antecedentes más importantes de la emergencia del régimen internacional de drogas y de las posteriores relaciones entre Bolivia y Estados Unidos por considerar al país productor de materia prima para la fabricación de cocaína.

Es decir, la hoja de coca había sido criminalizada en atención a los problemas de drogadicción que padecía principalmente la sociedad norteamericana, y las decisiones que se asumieron en las posteriores convenciones se convirtieron en las orientaciones fundamentales de la política norteamericana en materia de lucha contra el narcotráfico.

Según Ricardo Soberon en todas las reuniones internacionales que se han hecho referencia puntual, han sido los intereses particulares de un país los que han promovido el origen y la evolución del modelo internacional actualmente vigente. En la materia, los Estados Unidos han ejercido una influencia definitiva en el resto de la Comunidad Internacional, especialmente aquellos países que se encuentran dentro de la órbita de influencia norteamericana.

Este posicionamiento hegemónico de los EE.UU. en el régimen internacional fue determinado por su condición de Estado fuerte frente a los demás Estados del escenario Internacional.

Ahora bien, las conclusiones de esas reuniones internacionales influyeron en el comportamiento de los gobiernos bolivianos ya desde 1921. Las mismas se tradujeron en legislación, programas, proyectos e institucionalidad. El prohibicionismo del régimen internacional de drogas hegemónico por Estados Unidos ha determinado constantes intentos de erradicación de cultivos de coca en Bolivia durante el periodo predemocrático de la historia política del país, luego las políticas que desarrollaron desde la década de los 80, vale decir, durante el periodo democrático, no han modificado esa tendencia erradicadora, ya que el régimen internacional de drogas no cambió su orientación fuertemente prohibicionista.

El régimen sobre el que se sustentan las políticas tradicionales se ha establecido a lo largo de más de seis décadas y ha sido cada vez más restrictivo. Así, el Protocolo de 1948 estableció la base formal del prohibicionismo, al determinar que las drogas controladas solo podrían usarse para fines médicos y de investigación científica, es decir prohibió por completo cualquier uso ritual, experimental o recreativo, lo mismo que los posibles usos industriales de las mismas.³⁶

2.1.1 La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961³⁷

La Convención Única reforzó la penalización de la hoja de coca al definirla como una sustancia sujeta a fiscalización y como un estupefaciente. La conexión entre coca³⁸ y cocaína³⁹ se convirtió en el fundamento principal para dicha penalización.

Por otro lado, la Convención dio un giro al marco multilateral de fiscalización de estupefacientes para incorporar un enfoque más prohibicionista al uso no médico ni científico de ciertas sustancias. En 1961, la hoja de coca se incluyó en la Lista I de la Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas, junto con la cocaína y la heroína, y se sujetó a un estricto nivel de control con fines médicos y científicos.

La hoja de coca se incluyó en la Lista I con un doble propósito: acabar paulatinamente con la masticación de la hoja de coca y evitar la fabricación de cocaína. La Convención Única

³⁶ El espectro de sustancias controladas fue creciendo gradualmente del opio a la morfina (Recomendaciones de la Conferencia de Shanghai en 1909), cannabis (Convención de 1925), opio sintético (Protocolo de 1948), sustancias psicotrópicas (Convención de Sustancias Psicotrópicas de 1971) y precursores químicos (Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos y Sustancias Psicotrópicas de 1988). Ibid.

³⁷ Ver Naciones Unidas, 1961. Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

³⁸ Aunque la hoja de coca en su forma natural es un estimulante ligero e inofensivo, comparable al café, es indudable de que de ella se puede extraer cocaína. Sin coca, no habría cocaína. De hecho, la 'fácil extracción' de la cocaína es actualmente el principal argumento que se esgrime para justificar la ilegalidad de la hoja de coca en la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

³⁹ Ver TNI. "Coca sí, ¿cocaína no?" *Drugs and Democracy Programme Debate Paper #13*, Transnational Institute, junio 2006, en la página <http://www.tni.org/drugs/index.htm>, por una historia responsable del control legal de la hoja de coca y la cocaína.

exige la erradicación de los cultivos ilegales del arbusto de coca (artículo 26) y la prohibición de la masticación de la hoja de coca en un período de 25 años (artículo 49).⁴⁰

También es importante señalar que la lógica que explica que la hoja de coca se incluyera en la Convención Única de 1961, se basa principalmente en un informe elaborado por la Comisión de Estudio de las Hojas de Coca del ECOSOC en 1950, tras una breve misión a Bolivia y Perú en 1949. La comisión llegó a la conclusión de que los efectos de la masticación eran negativos, aunque actualmente no parece que la masticación de la hoja de coca pueda considerarse como una toxicomanía en el sentido médico del término. Posteriormente, el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) retiró este argumento y clasificó el consumo de coca como una forma de cocainismo.

Consecuentemente el consumo y el cultivo de la hoja de coca en principio no están permitidos por la *UN Single Convention on Narcotic Drugs* de 1961 (la llamada Convención única), aun cuando sí son posibles las excepciones para su cultivo y comercio, especialmente con fines científicos o medicinales.

2.1.2 El Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971

Sólo diez años después de la Convención Única, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 adoptó un enfoque notablemente diferente sobre las plantas de las que se pueden extraer alcaloides. El Convenio de 1971 no condenó los usos tradicionales y ceremoniales de las plantas que contienen ingredientes psicoactivos. La delegación de EE.UU. aceptó que:

⁴⁰ El masticado de coca fue penalizado en la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961, durante el segundo gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1960-1964) en su artículo 49. Este mecanismo de entendimiento entre países, fija un plazo de 25 años para eliminar la práctica del “acullico” que en Bolivia y otros países andinos tiene importancia cultural y medicinal. El artículo 49, incisos 1 c) y 2 e) de la Convención, modificada por el Protocolo de 1972 y ratificada en 1986, otorgan a los países signatarios, como Bolivia, el plazo de 25 años, desde 1986, para anular el acullico. Convención de Viena es la denominación de diversos tratados firmados en la ciudad de Viena, capital de Austria: <http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=49622>

“se ha llegado al consenso de que no merece la pena tratar de imponer medidas de fiscalización a sustancias biológicas de las que puedan obtenerse sustancias sicotrópicas”.⁴¹

Al excluir de las listas, plantas de las que se pueden extraer alcaloides, el Convenio de 1971 se desvió con razón, de la norma de cero tolerancias que se aplicó en la Convención Única.⁴²

2.1.3 La Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988⁴³

Esta Convención hizo aún más confusa la cuestión del uso tradicional. En un nuevo intento de obtener el reconocimiento jurídico de los usos tradicionales, Perú y Bolivia negociaron el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención de 1988, diciendo que,

“las medidas para erradicar el cultivo ilícito y para eliminar la demanda ilícita “deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica al respecto, así como la protección del medio ambiente”.

Sin embargo, los artículos 14.1 y 25 dicen que sus disposiciones no deben establecer excepciones a las obligaciones impuestas por tratados previos de fiscalización de drogas. Esta provisión bien podría ser la excepción de la regla, pero además de ser ambigua, no funciona en la práctica. Una contradicción que fue reconocida por la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes JIFE en su informe de 1995, donde dice:

“Así, el mate de coca, considerado inocuo y legal en diversos países de América del Sur, forma parte de una actividad ilegal según lo estipulado en la Convención de 1961 y en la

⁴¹ Ver Naciones Unidas, 1971. Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.

⁴² David Bewley-Taylor y Martin Jelsma, *Cincuenta años de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961: una reinterpretación*, Serie del TNI sobre Reforma legislativa de las políticas de drogas, No.12, marzo de 2011.

⁴³ Ver Naciones Unidas, 1988. Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Convención de 1988, aunque no era esa la intención de las conferencias plenipotenciarias en que se adoptaron dichas convenciones⁴⁴

En este sentido, desde 2010, el gobierno del presidente Morales ha intentado dos veces superar las discrepancias entre la situación del consumo de coca en el país, la situación legal de la nueva Constitución boliviana de 2009 y los compromisos internacionales adquiridos por el país por pertenecer a la Convención única. Este enfoque en el marco normativo de la ONU, ha sido motivo de controversia, ya que desde el inicio de su mandato fue instando a la Comunidad Internacional a corregir, en sus palabras, el error histórico que significa intentar prohibir el consumo tradicional de la hoja de coca.

Al respecto, Bolivia recurre, a la tercera convención de las Naciones Unidas sobre estupefacientes de 1988, y plantea un trato más permisivo con los modos tradicionales de uso de las plantas originales orgánicas de algunos narcóticos.⁴⁵ Punto que será descrito detalladamente más adelante.

Bolivia ha defendido de manera permanente los usos tradicionales y medicinales de la hoja de coca en todos los Foros nacionales e internacionales; intentos que particularmente entre los años 1990 y 1996, no han logrado modificar el estatus de la hoja de coca como estupefaciente incorporada en la lista I de la Convención Única de 1961.

Así mismo, se asume que dichas Convenciones han supuesto un fuerte limitante a la hora de buscar otras opciones para solucionar la producción y el consumo de drogas. Por esta razón, los países tienen grandes limitaciones para formular políticas relacionadas con las drogas que marquen una diferencia con el paradigma prohibicionista (Thuomi, 2009).

De esta manera el régimen de control de drogas global basado en las tres convenciones de la ONU sobre estupefacientes sigue existiendo, ya que no hay consenso internacional con respecto a ablandar las convenciones o a crear un nuevo régimen de control global, aunque algunos países europeos y latinoamericanos han intentado, siguen intentando la liberación controlada del cultivo, la comercialización y el consumo, sin embargo se sigue apostando a

⁴⁴ (E/INCB/1994/1/Sup.1: 11).

⁴⁵ Véase, United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988), §14, 2.

fuertes medidas de control contra el cultivo de coca, ya que la producción de drogas ilegales sigue siendo alta, dadas las elevadas y constantes tasas de consumo en Europa y una creciente demanda en el sur de América del Sur.

3. Organizaciones para el Control de Drogas

3.1 La Comisión de Estupeficientes (CND)

Es el organismo de la ONU que elabora las políticas sobre drogas.

3.2 La Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE)

Vigila el cumplimiento de las tres convenciones de las Naciones Unidas al respecto, es decir, monitorea la implementación de las Convenciones de 1961 y 1971 y del régimen de control internacional de precursores establecido en la Convención de 1988.

Respecto a la hoja de coca, la JIFE señaló en el suplemento de su informe correspondiente a 1994; que la Junta desearía que se disipase el arraigado equívoco existente en torno a las disposiciones del artículo 14 de la Convención de 1988, equívoco que ha influido hasta cierto punto en los debates sobre la hoja de coca. La Junta también señaló que,

“En la Convención de 1961 no figuraban disposiciones específicas acerca de otra utilización tradicional no terapéutica de la hoja de coca, el mate de coca, que se bebe”.

Por consiguiente, el mate de coca, que en varios países de América del Sur se considera inocuo y legal, es una actividad ilegal atendiendo a lo dispuesto tanto en la Convención de 1961 como en la Convención de 1988, pese a que no era ese el propósito de las conferencias plenipotenciarias que aprobaron esos instrumentos.

La Junta considera que no parece que en la actualidad sea necesario modificar sustancialmente los tratados de fiscalización internacional de drogas, pero sí hacer algunos cambios técnicos para actualizar algunas de sus disposiciones.

Y sobre la hoja de coca recomienda que sea preciso que la OMS emprenda un análisis científico del valor y los riesgos del mate de coca. Ese análisis podría servir de base a los gobiernos para tomar la decisión normativa necesaria a fin de resolver el conflicto que

existe entre las disposiciones de los tratados y la forma en que los gobiernos y las sociedades interesadas consideran y regulan en su legislación el consumo de mate de Coca.⁴⁶

En el ámbito internacional, en la actualidad se comercializan legalmente entre 300 y 400 toneladas de hoja de coca al año con autorización de la Jife para fines culinarios, medicinales o científicos (Jife, 2012).

3.3 La Organización Mundial de la Salud (OMS)

Tiene el mandato de hacer recomendaciones sobre la clasificación de las sustancias.

Concerniente a la hoja de coca en 1992, el Comité de Expertos en Drogodependencia de la Organización Mundial de la Salud llevó a cabo un “examen preliminar” de la hoja de coca en su 28ª sesión. El informe correspondiente a esta sesión concluyó que,

“la clasificación de la hoja de coca bajo los esquemas de la Convención Única fue apropiada, por ser fácilmente extractable la cocaína de la hoja”.

No encontraron evidencias que justifiquen una nueva evaluación fuera de las ya consideradas en 1950. Cabe señalar que el Comité no reconfirmó la conclusión de que la hoja de coca debía estar en la lista porque el masticado de las hojas se considerara una práctica peligrosa, sino solamente porque es la materia prima para la extracción de la cocaína.

Por otra parte, el Comité llamó la atención sobre el hecho de que desde el informe de 1950 de la Comisión de las Naciones Unidas de Investigación sobre la Hoja de Coca “la OMS no ha hecho ninguna evaluación oficial de la masticación de la hoja de coca”.⁴⁷ Posteriormente, las conclusiones de un estudio de la OMS en 1995 sobre coca/cocaína han sido objeto de controversia, y se quedaron sin publicar debido a la intensa presión de Estados Unidos. Según la carpeta informativa que resume los resultados del estudio, “el uso

⁴⁶ *Eficacia de los tratados de fiscalización internacional de drogas*, Suplemento del informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes JIFE, correspondiente a 1994, p. 9 y p. 12. http://www.incb.org/pdf/e/ar/incb_report_1994_supplement_es.pdf

⁴⁷ Comité de Expertos en Drogodependencia de la OMS, Informe Vigésimo Octavo, 836 Serie Informes Técnicos, Ginebra 1993. (consultado en inglés)

de hojas de coca no parece tener efectos negativos para la salud y tiene funciones terapéuticas positivas, sagradas y sociales para las poblaciones indígenas de los Andes”.⁴⁸

3.4 La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés)

Es la agencia encargada de implantar los programas de Naciones Unidas; trabaja en todas las regiones del mundo y en América Latina. Su función principal es la de asistir a los Estados miembros en su lucha contra las drogas, el crimen y el terrorismo. La UNODC a través del *Programa Global de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (PMCI)*, apoya al desarrollo y mantenimiento de una red global de monitoreo de cultivos para fines ilícitos que se encuentra activa en siete países: Afganistán, Bolivia, Colombia, Laos, Myanmar (Birmania), Perú y México.

Esta oficina de Naciones Unidas saca anualmente un reporte mundial y de país en el que, entre otras cosas, se incluye un monitoreo de cultivos de plantas como la coca.⁴⁹ Este llamado *Informe Anual de Monitoreo de Cultivos de Hoja de coca* suele ser tomado como referencia a la hora de hablar de cifras de cultivo. Con el transcurso de los años, y transformándose Bolivia en un centro de producción de cocaína de importancia global, la *Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas*. En el marco de su Programa de Monitoreo de cultivos Ilícitos, comenzó a coordinar desde 2003 junto al Gobierno de Bolivia⁵⁰, la elaboración de un reporte para cuantificar el cultivo de coca, los precios y otros temas relacionados. Hasta entonces las cifras eran reportadas a través de la Estrategia de Control Internacional de Narcóticos de Estados Unidos (INCSR).

⁴⁸ Proyecto Cocaína de la OMS y el UNICRI, Marzo de 1995.

<http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/who-briefing-kit-s.pdf> Véase también: *Coca, Cocaína y las convenciones internacionales*, TNI Informe sobre políticas de drogas No. 5, abril de 2003. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief5s.pdf>

⁴⁹ Ver website de United Nations Office on Drug and Crime. <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html> (Visitada el 25 de octubre de 2009).

⁵⁰ El Gobierno de Bolivia y la ONUDD iniciaron el proyecto *Sistema de Manejo del Uso de Suelos y Monitoreo en los Yungas de La Paz y el Trópico de Cochabamba* en octubre de 2001. En principio, el proyecto concentró sus actividades solamente en los Yungas de La Paz, pero a partir de 2003 ha extendido su alcance para incluir la provisión de datos de cultivo de coca a nivel nacional.

Los informes que son presentados por la UNODC, son reconocidos por el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia como herramienta importante para la planificación y ejecución de estrategias de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, así como para la creación de estrategias que promuevan el desarrollo integral y sostenible de las regiones productoras de coca.

Los objetivos del Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos incluye:

- 1) Establecer metodologías para la recolección y análisis de datos, con el objetivo de incrementar la capacidad de los gobiernos para monitorear cultivos ilícitos en sus territorios y,
- 2) Asistir a la comunidad internacional en el monitoreo de la extensión y evolución de estos cultivos, en el contexto de la estrategia de eliminación adoptada por los estados miembros en el plan de acción de la Sesión 53 de la comisión de drogas de las Naciones Unidas en marzo de 2009.

3.5 Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas (CICAD), dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA):

Considera a las drogas como una amenaza para la estabilidad de la sociedad civil ya que solo deja destrucción y violencia a su paso. En 1971, la OEA prohibía el cultivo de hoja de coca, su consumo así como la comercialización y consecutivamente la exportación de la hoja de coca.

El trabajo de la OEA en esta materia está enfocado a la reducción de la oferta y la demanda y del desarrollo de instituciones antidroga dentro de cada Estado miembro a través de la *Estrategia Antidrogas en el Hemisferio de 1996*.⁵¹

⁵¹ José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA anunció en mayo de 2009 que la Organización tiene previsto revisar sus estrategias antidrogas para fijar como objetivo principal la reducción de la demanda de las drogas en el continente. Las razones que esgrimió Insulza fueron que las organizaciones de narcotraficantes han aumentado su poder, han surgido nuevas sustancias y el consumo de éstas se ha masificado. Ver más información en <http://www.cicad.oas.org/es/default.asp>.

Es decir, a lo largo del tiempo, se han ido forjando unos sistemas internacionales de corte legal que, por ejemplo, unifican los sistemas de medida de plantación de hoja de coca. Como Naciones Unidas, que a través de su Oficina contra las Drogas y el Delito, publica anualmente un informe estadístico detallado de cada país que permite conocer los avances y retrocesos en esta materia. Todo esto es posible gracias a que los países han firmado diferentes acuerdos que permiten estas mediciones.⁵²

4. Evaluación y Certificación para el control de las Drogas

Los países miembros de la OEA son evaluados dos a tres años por la Comisión Internacional para el Control de Abuso de Drogas, (Cicad) y la OEA bajo el “Mecanismo de Evaluación Multilateral”, (MEM), que en 2013 se ha enfocado en el grado de avance en la implementación de las acciones recomendadas en la Estrategia Hemisférica sobre Drogas. El MEM, producto de un mandato de la Cumbre de 1998, promueve programas en toda la región para asistir a los estados miembros en el fortalecimiento de sus políticas para el control de drogas y para incrementar la cooperación multilateral en el hemisferio.

Y por otro lado, el Departamento de Estado de los Estados Unidos ejecuta su propio proceso anual independiente de revisión y certificación según lo establecido en sus leyes internas. Este proceso se ha sometido a revisiones posteriores pero sigue vigente, y se expiden resoluciones presidenciales que evalúan si los principales países de producción o tránsito de droga han “fallado manifiestamente” en el cumplimiento de los acuerdos internacionales para el control de drogas. Dichos países, en caso de un “fallo manifiesto”, se vuelven inelegibles para muchos tipos de asistencia externa por parte de los Estados Unidos, a menos de que el presidente estadounidense determine que la provisión de ayuda es vital para sus intereses nacionales.

⁵² Todas las agencias del Sistema de Naciones Unidas trabajan en colaboración con el gobierno de turno de los países donde están presentes y sus planes de trabajo se basan en acuerdos consensuados con los diferentes actores políticos que han sido elegidos democráticamente por los ciudadanos.

5. La vulnerabilidad Andina al Fenómeno del Narcotráfico

Por motivos históricos, sociales, económicos y políticos la región andina es el área de mayor producción tanto de hoja de coca como de cocaína. Esto es una muestra de que existen poderosas razones, como trataremos de ver a continuación, que hacen que los países andinos sufran de una vulnerabilidad mayor al tráfico de drogas.

En opinión del académico Francisco Thoumi, el hecho de que exista demanda de sustancias ilícitas no es el único factor que puede determinar el tipo de crecimiento que esta industria ha podido tener. Tampoco es el hecho de que genere grandes ganancias para algunas de las personas u organizaciones que forman parte de este entramado ilegal, sobre todo porque, contrariamente a lo que se podría suponer en relación a la distribución espacial de este fenómeno, la industria ilegal de drogas está fuertemente concentrada en muy pocos países. Incluso, países que eran importantes productores en el pasado, cuando las drogas eran legales, no producen ahora a pesar de los beneficios que podrían dar (Thoumi, 2005).

Principalmente, la vulnerabilidad podría venir dada porque una vez que un producto o servicio es declarado ilegal internacionalmente, la ilegalidad genera ventajas competitivas en países o locaciones donde la aplicación de la ley es débil y las normas o leyes prohibitivas son ignoradas cultural y socialmente (Ibid, 2005).

Además, para producir drogas ilegales, es necesario llevar a cabo determinadas tareas industriales específicas que no son requeridas en actividades lícitas (Ibid, 2005):

- Existencia de comercio ilegal que permita la llegada de sustancias controladas que tienen que obtenerse a través del mercado negro.
- Cultivar plantas ilegales.
- Desarrollar sistemas clandestinos de manufacturas de drogas.
- Vender productos ilegales en el mercado doméstico.
- Contrabandear el producto final fuera del país.
- Desarrollar redes ilegales de mercado en el extranjero.
- Llevar las ganancias obtenidas de forma ilegal fuera de las fronteras nacionales y cambiar estos fondos de una moneda a otra para no revelar su origen.

- Lavar e invertir ilegalmente los fondos obtenidos y crear cuentas o carteras con el capital obtenido ilegalmente.

Muchas o la mayoría de estas características son cumplidas por la mayor parte de los países de la región andina. De hecho, la mayoría sufre de debilidad jurídica, institucional, económica y política, además de pobreza, que hace difícil que puedan superar esta vulnerabilidad para lograr salir de este circuito. Si nos remitimos al Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2009⁵³, podemos observar que⁵⁴, excepto en Perú con un 18%, Bolivia con 36%, Colombia con 41% y Venezuela con 34%, la mayor parte de la población considera que los partidos políticos son corruptos. En el caso del parlamento, Colombia registra los mayores índices, con un 26%. Finalmente, sobre el poder judicial, se estima que en Bolivia lo considera corrupto un 23%, en Colombia un 12%, en Venezuela un 14% y en Perú un 39%.

Por otro lado, como ha ocurrido con la economía o con las comunicaciones, el narcotráfico también ha sido víctima de la globalización. Esto ha provocado que se haya deslocalizado procesos y que cada parte del ciclo del narcotráfico, desde el cultivo de hoja de coca hasta que la cocaína llega al consumidor, se produzca en lugares y con personas diferentes. Además, las estructuras de los macro carteles quedaron disueltas al caer en los noventa dos de los más famosos, el de Cali y Medellín. Ambos fueron sustituidos por nuevas jerarquías más micro y localizadas en diferentes áreas de América Latina.

Ahora bien, en el caso específico de Bolivia, este posee un amplio movimiento cocalero que reclama su derecho a cultivar la hoja de coca. Pero a pesar de que existe un mercado legal, éste no es capaz de absorber toda la producción y la mayor parte termina en manos de narcotraficantes. Por estas razones, la región andina es vulnerable al fenómeno del narcotráfico. Es importante resaltar que los motivos son muy amplios y variados y van desde lo histórico-cultural, hasta lo político y económico demostrando que el mero uso de

⁵³ Transparency International (2009). "Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2009". Disponible en: http://www.transparencia.org.es/BAR%C3%93METRO%20GLOBAL%202009/Informe_detallado_sobre_el_Bar%C3%B3metro_Global_2009.pdf

⁵⁴ Aunque no se trata de datos oficiales, sino más bien de percepciones y experiencias de corrupción y soborno de la población en general, puede ser una muestra de la situación de estos países.

la fuerza policial o militar no es suficiente para atacar a este mal sino que hay que buscar planes con estrategias multidimensionales y acordes a la realidad que se vive en cada uno de los países andinos.

6. La Política de Seguridad de Estados Unidos

Los lineamientos de política exterior planteados por George W. Bush durante sus ocho años de mandato fueron severamente cuestionados por el mundo ante los resultados obtenidos. Si el presidente gozó de un índice de popularidad de más del 90% después de los ataques del 11 de septiembre, a mediados de 2007 éste rondaba el 34%.⁵⁵ El goteo de problemas en los últimos años de gobierno fue incesante tal y como quedó demostrado con la marcha de la mayor parte de los neoconservadores que formaban parte de su gabinete⁵⁶ y que le marcaron el divino camino de la acción bélica.

Ante esta difícil situación, y tras la movilización de la opinión pública en distintos países, determinados Estados, como España, optaron por desvincularse de esta cruzada. A todo esto hay que añadir la pérdida de las elecciones legislativas al Congreso que los Republicanos perdieron en favor de los Demócratas.⁵⁷

Pero todos estos reveses han sido la consecuencia de la puesta en práctica de una política exterior no exenta de polémica. Antes de que se produjesen los ataques del 11 de septiembre y durante la campaña electoral de las elecciones presidenciales estadounidenses, Condoleezza Rice apostó por presentar una visión del mundo puramente realista. Por aquel entonces y tras la desaparición de la URSS, Estados Unidos se había quedado sin su gran

⁵⁵ Zogby Internacional. Disponible en: <http://www.zogby.com/news/ReadNews.dbm?ID=1339>

⁵⁶ Ridaó (2007). Pocos son los neoconservadores que le acompañan ya. El que fuera secretario de Estado y el más moderado, Colin Powell, se marchó en 2004; el número dos del Pentágono y mano derecha de Rice en el segundo mandato, Paul Wolfowitz, dejó su cargo en 2005; el jefe de gabinete de Bush y del grupo de asesores de la Casa Blanca para Irak, Andrew Card, lo hizo al año siguiente; el secretario de Defensa y uno de los principales halcones, Donald Rumsfeld también se vio forzado a dimitir tras la victoria de los demócratas en las elecciones legislativas; y el que ocupaba el segundo cargo de mayor rango en el Departamento de Estado, John Bolton también salió por la puerta de atrás en 2005. El último fue Karl Rove.

⁵⁷ Los demócratas se hicieron con el poder tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado en las elecciones de 2006. En la primera obtuvieron 229 escaños y los republicanos 196, mientras que en el Senado se hicieron con 49, igual que los republicanos, pero quedaron dos escaños para independientes que se sumaron al voto demócrata. El Mundo (2006). "Los demócratas ganan el Senado tras renunciar los republicanos a impugnar". El Mundo, 9 de noviembre.

<http://www.elmundo.es/elmundo/2006/11/09/internacional/1163037542.html>

enemigo, hecho que provocó que la definición del interés nacional fuese una tarea más complicada que antes (Rice, 2000). La que fuera en un principio Asesora de Seguridad Nacional (2001-2005) y posteriormente Secretaria de Estado identificaba la cantidad de poder con el tamaño, la posición geográfica y la fuerza militar. Además de esto, enfatizó que el poder militar americano es vital ya que Estados Unidos es el único Estado capaz de garantizar la paz y la estabilidad global algo que, según manifestó, no hizo el demócrata Bill Clinton, ya que redujo el gasto militar. China y Rusia, por sus capacidades o falta de ellas, e Irak y Corea del Norte, por poseer regímenes hostiles (*rouge regime*), se situaban en el punto de mira republicano. Tanto es así, que antes de los ataques del 11 de septiembre Rice ya habla de la necesidad de “sacar” a Saddam Hussein del poder. Atrás quedaba ya el multilateralismo asertivo clintoniano, aunque éste había sido más de corte retórico que real ya que su papel estuvo más relacionado con el liderazgo de una coalición global que con un reparto de poder en el que existiese una toma de decisiones global en los asuntos de mayor relevancia internacional (Bennis, 2003:1). El 11-S marcó sin duda un antes y un después en la administración Bush. Para muchos, comenzaría una etapa en la que se puso en marcha una política exterior de corte “revolucionario” (Gordon, 2006) que estaba basada en un profundo sentimiento de vulnerabilidad de la población, la psicosis producida por los ataques de ántrax y el sentimiento de poder que provocaba el haber heredado un superávit presupuestario anual de 200.000 millones de dólares.

Los atentados terroristas fueron, para muchos, el detonante perfecto o *casus belli* para que los neoconservadores pusiesen en práctica sus ideas sobre el excepcionalismo americano y su deber de promocionar la democracia ya que de esta forma se servía a los intereses de Estados Unidos y a su seguridad (Frachon y Vernet, 2004).⁵⁸ Karl Rove, el gran estratega republicano, fue el encargado de basar la estrategia de la administración Bush en el principio de la claridad moral por el que los matices entre el bien y el mal fueron eliminados (Ridao, 2007). Y de esta forma quedó reflejado en los distintos discursos del presidente⁵⁹ y, más concretamente, en la “National Security Strategy” (NSS) publicada en septiembre de 2002. Este fue sin lugar a dudas el documento director de los pasos de Bush

⁵⁸ Frachon y Vernet (2004). Estos autores defienden en su libro la teoría de que de que los neoconservadores fueron los primeros que percibieron a Irak como una amenaza por apoyar a movimientos terroristas y porque disponían de armas de destrucción masiva.

⁵⁹ Ver discursos sobre el Estado de la Unión desde 2002 hasta 2007. www.whitehouse.com

para relacionarse con el resto de países. Aunque la administración Bush siempre manejó una política de corte realista, la propuesta de la secretaria de Estado que erró en la definición del carácter de las amenazas y su procedencia, no tenía un carácter tan ofensivo como la que se elaboró tras los ataques.

De hecho, el nuevo modelo de actuación encajaría con la definición teórica que John J. Mearsheimer ofrece para esta corriente:

“(Los realistas ofensivos) creen que el estatus quo del poder se encuentra difícilmente en la política mundial, porque el sistema internacional crea incentivos muy poderosos para los estados para buscar oportunidades que permitan aumentar el poder a expensas de sus rivales, y sacar ventaja de estas situaciones cuando los beneficios sobrepasan los costos (Mearsheimer, 2001: 4-28)”⁶⁰.

Otros, además de esto, relacionan el realismo ofensivo con la oportunidad de expansión, es decir, que no sólo el ansia de poder es un factor fundamental para una actitud ofensiva, sino que las circunstancias sean favorables para ello. Cuando la conquista es más fácil, como pensaron los neoconservadores, los argumentos para llevar a cabo un ataque preventivo cogen más peso (Van Evera, 1998: 55-93). Quizá por ello Estados Unidos optó por responder a la amenaza terrorista invadiendo Irak y sobrevalorando su capacidad hegemónica en términos militares.

Efectivamente, el ataque preventivo se convirtió en uno de los pilares de la nueva estrategia de seguridad y su puesta en práctica, sobre todo en la guerra de Irak reforzó la personalidad unilateralista de los estadounidenses. El ataque preventivo, junto con la priorización de luchar contra el terrorismo fueron dos de los cambios más importantes propuestos por la administración Bush tras el 11 de septiembre. Esto, obviamente, tuvo sus implicaciones y la más característica ha sido la securitización de todos los temas incluidos en su agenda.

Todos ellos fueron pasados por el tamiz de la seguridad ya que a partir de este momento cambió la naturaleza de las amenazas que ahora tienen un carácter más amplio, difuso e

⁶⁰ En contraposición, los realistas defensivos no buscan más poder del que tienen, sino que tienden a concentrarlo para mantener el balance de poder en un sistema internacional anárquico.

imprevisible. Por tal motivo se comenzaron a percibir como una amenaza un mayor número de puntos por lo que se empezaron a tomar medidas de emergencia y a justificar las acciones tomadas fuera de los límites normales de los procedimientos utilizados habitualmente en política (Buzan et al., 1997). Para comprobarlo no hay más que revisar la Estrategia Nacional de Seguridad⁶¹ donde están incluidos los grandes temas que preocupan al gobierno estadounidense y donde se vincula el hecho terrorista a los Estados fallidos (*Rouge States*) ya que éstos albergan y alientan a terroristas. A partir de aquí, se desplegará un entramado de actos a los que hay que hacer frente para librar su “guerra contra el terrorismo de alcance global”.

Todo este lenguaje neoconservador se vio moderado en la nueva Estrategia de 2006⁶² donde uno de los mayores monstruos para la seguridad del país sigue siendo Irán. Si la anterior se basaba en el mantenimiento y potenciación del poderío militar y económico de Estados Unidos, la nueva apuesta por una estrategia más activa de libertad a largo plazo donde la paz y la estabilidad mundial se fundamentan en la existencia de naciones libres (Kern, 2006). Este pequeño giro hacia posturas más moderadas, donde la diplomacia está cobrando un mayor protagonismo, ha podido estar provocado por algo que los propios estadounidenses han infravalorado hasta ahora, el poder blando, un instrumento de política exterior cada vez más importante para tratar asuntos transnacionales cuya solución exija cooperación mutua, como es el caso del terrorismo global (Nye, 2004).

7. La Política de Estados Unidos hacia los Países Andinos

La política exterior de Estados Unidos hacia los andes ha girado en la última década alrededor de temas muy específicos y concretos, especialmente, el terrorismo y el narcotráfico. Como asuntos secundarios, pero que también juegan un papel importante en la agenda común, están las cuestiones energéticas y los tratados de libre comercio.

⁶¹ Department of State (United States of America) (2002). The National Security Strategy of the United States of America.

⁶² Department of State (United States of America) (2006). The National Security Strategy of the United States of America.

Para Estados Unidos el narcotráfico en el momento que pasa a ser fuente financiera de grupos terroristas y guerrilleros al margen de la ley se transforma en un elemento desestabilizador de la democracia constituyéndose de esta manera en un problema de seguridad nacional, los estudios de Thoumi determinan la posición estadounidense de la siguiente manera: “La producción y el consumo de drogas son una amenaza para la sociedad estadounidense, los productores foráneos de drogas hacen parte de dicha amenaza, y las drogas ilegales constituyen un asunto de Seguridad Nacional”.⁶³ Desde esta posición se afirma que la convicción de que sus valores, que bien han sido representados a través de la Carta de Naciones Unidas, resultan universales.

Según explican los autores Adrián Bonilla y Alexei Páez (2006), la política exterior de Estados Unidos hacia la región andina se basa en una agenda regional pero que se implementa y procesa de manera bilateral. A pesar de esto, el que fuera secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, afirmó durante una visita a Ecuador que ningún país puede hacer frente al narcotráfico o al terrorismo solo por lo que expresó la necesidad de regionalizar este tipo de asuntos.⁶⁴ En los años 80s y 90s el narcotráfico fue el elemento central de los diálogos y negociaciones. Sin embargo, a raíz de los atentados del 11 de septiembre la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos unificó en una sola amenaza a la insurgencia interna, las drogas, la criminalidad, el tráfico de armas, el lavado de dinero y el terrorismo. En general, los países andinos carecen de una política exterior común lo que facilita que la presencia de Estados Unidos no haya disminuido (Bonilla y Páez, 2006).

En términos generales, se podría decir que los países de la región no están listos para colaborar en términos operacionales para hacer frente al tipo de lucha contra el narcotráfico que propone Estados Unidos, es decir, una militar y no civil (Tulchin, 1997: 9-11). Lo más destacado de este asunto es que el presunto enemigo no es un ejército organizado que pueda identificarse y vencerse, sino todo un entramado formado por fuerzas socioeconómicas que

⁶³ THOUMI F., **El imperio de la Droga**, Planeta, 2002, pp.38-30

⁶⁴ El Universo (2004). “Rumsfeld: nadie enfrentará solo al terrorismo”. El Universo, 17 de noviembre. Disponible en : <http://archivo.eluniverso.com/2004/11/17/0001/8/8C1A2206CFBB4359AB43CAFF047F429B.aspx>

son la base del tráfico de drogas. Es por eso que la militarización no tiene en cuenta la razones socioeconómicas relativas a la producción en los andes ni las causas relacionadas con el consumo (Younger y Eileen, 2005: 13-28). La parte central de la Iniciativa Andina fue capacitar a los militares y policías latinoamericanos a realizar iniciativas contradrogas, dar entrenamiento estadounidense significativa y apoyar a esas fuerzas dispuestas a colaborar (Youngers: 2005: 3). La política implementada ha permitido la militarización de la guerra contra las drogas en la región, que se refiere a la expansión del papel de las fuerzas militares estadounidenses y latinoamericanos en las esfuerzos antidrogas, a la entrenamiento de policías civiles en operaciones y estrategias militares y la tendencia para la asistencia del ejército y la policía de los Estados Unidos a tomar prioridad sobre la ayuda para objetivos socioeconómicos o instituciones democráticas (Youngers: 2005: 4).

El Proceso de Certificación de Narcóticos fue modificado en 2002 cuando Acta de Autorización de Relaciones Externas 2002-2003. Desde entonces, el presidente debe enviar un informe identificando a los principales países productores de droga y a los países de tránsito y designar aquellos países que han fallado de manera demostrable durante los 12 meses previos, en hacer esfuerzos para cumplir sus obligaciones internacionales antinarcóticos y en implementar las medidas antinarcóticos especificadas en la ley de Estados Unidos. Estas medidas requerirán que el cincuenta por ciento de determinados tipos de asistencia sean retenidos para esos países, que sean identificados y reportados ante el Congreso por el presidente antes del 1 de noviembre de cada año. Si un país no es certificado, la mayoría de la asistencia es cortada y los Estados Unidos votará contra la provisión de fondos en seis bancos multilaterales de desarrollo para ese país.⁶⁵

7.1 Resultado de la Política Anti-drogas de Estados Unidos en los Países Andinos

A pesar de todos los esfuerzos realizados hasta ahora por Estados Unidos para acabar con el problema del narcotráfico, las cifras no dejan lugar a dudas de los mínimos avances que se han logrado en esta materia. Concerniente a los datos sobre los cultivos netos de hoja de coca en la última década en los tres principales países productores de la región andina, Bolivia, Perú y Colombia, se puede observar, que salvo variaciones puntuales, la cantidad

⁶⁵ Department of States (United States of America) (s/f). Narcotics certification process. Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/rpt/c11766.htm>, visitada el 31 de octubre de 2009.

no ha disminuido significativamente, así lo muestran los datos de la International Narcotics Control Strategy Report de Estados Unidos.

**Cultivo regional de hoja de coca 2006-2014,
Cifras de Estados Unidos**

Coca	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bolivia	21,500	24,000	26,500	29,000	29,000	25,500	25,000	in process	in process
Colombia	157,000	167,000	119,000	116,000	100,000	83,000	78,000	80,500	in process
Perú	42,000	36,000	41,000	40,000	53,000	49,500	50,500	59,500	In process
Total Coca	220,500	227,000	186,500	185,000	182,000	158,000	153,500	140,000	

Fuente: Informe Internacional de los EE.UU. para el Control de Estupefacientes
(International Narcotics Control Strategy Report)

De acuerdo con la información con el cuadro, podemos observar que existe una tendencia o una relativa estabilidad del número de hectáreas detectadas a nivel regional, donde un aumento de cantidad de hectáreas en un país viene asociada con una reducción en otros países de la región.

Esto se conoce como el “Efecto Globo” (cuando se aprieta el globo por un lado, sobresale por otro), el cual hace referencia a la eliminación de los cultivos en una zona y la aparición de nuevas hectáreas cultivadas en otra zona, bien sea del país o de la región. Es decir, cuando se aplican medidas para suprimir la producción de coca en una zona, rápidamente otra comienza a cultivar sin tener en cuenta fronteras nacionales. Prueba de este “efecto globo” es que para el año 2009 la extensión ocupada por cultivos de coca en la región alcanzó las 185.000 ha., dato que muestra una reducción de 3 %, respecto al año anterior en el nivel regional. Para el periodo de estudio 2006 – 2011, se presentan todos las cifras en un rango entre 150.000 y 200.000 ha. Y para el año 2012; según datos de la la International Narcotics Control Strategy Report de Estados Unidos, la superficie total cultivada de hoja de coca en los tres países andinos es de 153.500 hectáreas. El aumento del número de hectáreas en un país se presenta con una disminución de hectáreas en otro país de la región, no en cantidades iguales, pero claramente relacionadas. Segundo, la demanda por cocaína a nivel agregado ha permanecido relativamente estable en el tiempo,

recomponiéndose geográficamente. Así, por ejemplo, mientras en Estados Unidos tiende a decrecer (Unodc, 2012), en Europa la tendencia es a la estabilización, y en algunos mercados de América Latina como Brasil y Argentina, África, por ejemplo Guinea-Bissau, y en Oceanía, por ejemplo Australia, el consumo de cocaína y derivados (crack) presenta tendencias crecientes.⁶⁶

Sobre la evolución de los cultivos ilícitos en cada uno de los países andinos se puede ver que los esfuerzos de los gobiernos en hectáreas erradicadas son superiores a los impactos obtenidos en términos de hectáreas existentes al final del periodo. Por ejemplo, el caso colombiano para el año 2008 nos puede ilustrar el sentido de esta afirmación: para el año 2007 se detectaron en el territorio colombiano 98.899 ha de coca, y el esfuerzo de erradicación forzosa con GME para el año siguiente fue de 80.000 ha, con lo cual se esperarí una reducción importante de en la detección del año siguiente. El resultado de la detección para el año 2008 fue de 80.953 has., solo una reducción de 18.540 has, a partir de un esfuerzo de 80.000 has. Con esto se ilustra la afirmación sobre grandes esfuerzos y bajos impactos de las políticas para la erradicación sostenible de los cultivos de coca en los países andinos.

La premisa básica en la que se fundamenta la erradicación forzosa es que se puede intervenir en el funcionamiento interno del mercado ilícito y, de ese modo, alterar de forma sustancial la ecuación oferta/demanda reduciendo la oferta. En el plano puramente hipotético, la premisa puede encerrar cierta verdad: si hay menos oferta de droga, se puede consumir menos. En la práctica, sin embargo, la oferta se autoajusta mientras siga existiendo dónde sembrar y gente dispuesta a hacerlo.

Lo mismo con los narcotraficantes y las rutas, aunque se tomen medidas, siempre van a surgir nuevas alternativas (Youngers y Rosin, 2005) ya que el mercado continúa demandando el producto. Además, según ha reconocido propiamente Estados Unidos, se ha producido un aumento en el rendimiento promedio de la producción de hojas de coca por

⁶⁶ Este dato es de la mayor importancia y debe tenerse en cuenta a la hora de plantear fórmulas alternativas, porque muestra cómo la política antinarcóticos actual es regresiva, en el sentido de que destina la mayor cantidad de recursos para evitar el flujo de droga a mercados de países desarrollados, donde existe mayor capacidad para prevenir y combatir su consumo.

hectárea, de forma que la reducción de áreas de cultivo no implica que la cantidad de hoja de coca disminuya sino todo lo contrario (Ibid, 2005). Aun así, a lo largo de esta década se han registrado subidas de precio de la cocaína en el mercado estadounidense.⁶⁷ Sin embargo, expertos advirtieron que estas fluctuaciones de los precios no implican que la lucha contra las drogas esté triunfando ya que esto se dio en otras épocas. Además, destacaron que lo importante es consolidar los procesos y coordinarlos con otros procesos necesarios para mejorar esta área (Heredia, 2007).

De acuerdo a Bruce Bagley, la política antinarcóticos de corte realista de Estados Unidos ha fracasado por varios factores (Bagley, 1991: 170-204):

- Aunque el Estado siga teniendo un papel preponderante en la escena internacional, las relaciones entre estos actores deben insertarse en contextos más amplios de la economía y la política internacional. Por este motivo, los esfuerzos internacionales estadounidenses para el control de los narcóticos deben ser diseñados, organizados e implementados sobre la base de preceptos más reales acerca de la dinámica y estructura de la economía política internacional del narcotráfico.
- Por presuponer que las élites gobernantes latinoamericanas seleccionan e implementan racionalmente políticas exteriores diseñadas para cumplir con un interés nacional superior y bien definido.
- Por considerar que el uso unilateral de la fuerza (incluidas presiones, sanciones e intervenciones directas) es un instrumento apropiado y potencialmente efectivo en la guerra contra las drogas. Además, la creencia de que las fuerzas armadas de Estados Unidos podrían acabar con el contrabando de drogas, sería un signo de que la efectividad realista se ha sobreestimado como instrumento político.

⁶⁷ Reuters América Latina (2009). "Colombia reporta aumento precio cocaína y baja de pureza en EEUU". Reuters América Latina, 18 de abril. Disponible en: <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE53H0IF20090418>.

Según explicó el ex Ministro de Defensa de Colombia, Juan Manuel Santos, el precio de la cocaína subió desde enero del 2007 a diciembre del 2008 un 104,5 por ciento. Es decir, de 97,6 dólares el gramo de cocaína subió a 199,6 dólares. La pureza bajó del 67 al 44 por ciento. Estados Unidos y Colombia lo tomaron como un triunfo. Reuters América Latina (2009).

Además de que el modelo de reducción de la demanda no está dando los frutos esperados, esta estrategia también ha expandido el conflicto, ha provocado la violación de los derechos humanos y ha socavado los sistemas democráticos en muchos países donde se ha implementado esta lucha por parte de Estados Unidos (Youngers y Rosin, 2004).

Por esta misma razón en 2009, la Cámara de Representantes de EEUU promovido por el legislador demócrata Eliot Engel aprobó por unanimidad, la creación de una comisión independiente que revise las políticas y programas de Estados Unidos en la lucha contra las drogas en América Latina y el Caribe. Engel explicó que la política antidrogas de EEUU requiere de una revisión completamente, porque, pese a “los miles de millones de dólares” invertidos para combatir el narcotráfico en América Latina y el Caribe, “los resultados positivos han sido escasos”.⁶⁸

Luego, en junio de 2011, la Comisión Global de Políticas de Drogas, una ampliación de la Comisión Latinoamericana a la que se sumaron figuras como Kofi Annan, ex secretario General de las Naciones Unidas, y George Shultz, ex secretario de Estado de Estados Unidos, además de los ex presidentes latinoamericanos Cardoso, Gaviria y Zedillo, publicó un informe que comienza diciendo: “La guerra global a las drogas ha fracasado, con consecuencias devastadoras para individuos y sociedades alrededor del mundo” (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011: 2). Este informe sigue las líneas generales del de la Comisión Latinoamericana, en cuanto a que el foco de la represión debe ser el crimen organizado violento y no los consumidores, los vendedores al por menor o los campesinos que cultivan las plantas para hacer sustancias hoy prohibidas.

En el marco de la Asamblea general de la ONU de 2012, los presidentes de Colombia (Juan Manuel Santos) y Guatemala (Otto Pérez Molina) y en su momento de México (Felipe Calderón) exigieron en sus discursos la revaloración de la política global en materia de

⁶⁸ Eju (2009). “La coca y cocaína se disparan en Bolivia; el gobierno anuncia compra de radares”, Eju, 9 de diciembre Disponible en: <http://eju.tv/2009/12/la-coca-y-cocana-se-disparan-en-bolivia-el-gobierno-anuncia-compra-de-radares/>

drogas. En una declaración oficial que hicieron circular conjuntamente, exigen una revisión con fundamento científico del paradigma global de política de drogas y la discusión de todas las opciones para esta reforma. Según la declaración, el objetivo de tal discusión debía ser el desarrollo de un nuevo paradigma que pudiese enfrentar eficientemente a la delincuencia organizada y sus enormes ingresos de fondos.

CAPITULO III

Con el fin de poder comprender las políticas puestas en marcha durante el gobierno del presidente Evo Morales concerniente a la hoja de coca, es necesario primeramente conocer la relación entre hoja de coca y cocaína y las políticas que fueron implantadas con respecto a la misma en Bolivia.

1. La Hoja de Coca en Bolivia

Bolivia es una nación que está indisolublemente ligada a la hoja de coca desde su pasado más remoto. Grandes civilizaciones como Tiahuanacu y los Incas están enlazadas con la producción y consumo de la hoja, en esos tiempos exclusivamente destinados al uso ritual de sacerdotes y acceso a ella solo de la más alta nobleza vinculada con el Inca y al Inca mismo. Su difusión masiva se hizo recién en tiempos de la colonia española, al percatarse los conquistadores del mayor rendimiento, más horas de trabajo y menor demanda alimentaria que producía el consumo regular de coca por parte de los indígenas, lo que los impulso a difundirla masivamente. En el periodo republicano el consumo tradicional de los indios de los Andes y los valles se extendió a muchos indígenas de los llanos orientales.

La transformación de la coca en cocaína de forma masiva comenzó en la segunda mitad de los años setenta del siglo pasado debido a la explosiva demanda de cocaína en Estados Unidos y a la severa crisis económica que atravesaba el país por causa de la hiperinflación astronómica y al cierre de las empresas estatales de estaño, y ya para la primera mitad de los años ochenta se convirtió en un problema aún más serio. Para entonces la producción de hoja de coca y sus derivados ilícitos, se había convertido en la actividad financiera más rentable del país.

La coca tiene dos calificaciones en la ley boliviana de sustancias controladas: cultivos tradicionales referidos históricamente a la zona de los Yungas en el departamento de La Paz y cultivos excedentarios ubicados mayoritariamente en la región del Chapare en el departamento de Cochabamba. Eso quiere decir que Bolivia reconoce la producción de coca legal y su consumo tradicional es legítimo. La ley establece 12.000 hectáreas para ese

propósito. La llamada “coca excedentaria” es en realidad coca ilegal que debe ser erradicada.

Todos los productores de hoja de coca están agremiados en estructuras sindicales muy verticales que imponen fuertes barreras de entrada a nuevos actores: productores de hoja de coca/cocaleros (Campero: 2011).

Las organizaciones de productores de la hoja de coca son:

- Las 6 Federaciones del Trópico de Cochabamba
- ADEPCO; Asociación Departamental de Productores de coca
- COFECAY; Consejo de federaciones de Cocaleros de los Yungas de La Paz
- Federación de los Productores de Coca de Yungas de Vandiola.

Thomas Grisaffi ⁶⁹ explica que para los países andinos, la hoja de coca es considerada como la hoja sagrada. Esta representa la continuidad y coherencia de conceptos claves, tales como la soberanía, la nación y los indígenas. Como la hoja de coca ha sido una parte esencial de la vida rural indígena durante miles de años en varias regiones de los Andes, hoy sus cultivadores y sus federaciones cocaleras la han considerado como sinónimo de la cultura andina y su erradicación por potencias extranjeras es considerada como destrucción de su forma de vida y el patrimonio cultural.⁷⁰

1.1 La Cadena de Producción Coca-Cocaína

El proceso productivo que se inicia con el cultivo de hoja de coca y va hasta su transformación en cocaína, una de las declaradas drogas ilícitas por la regulación de la comunidad internacional, es complejo y refleja las características del marco legal que las regula, además de la cultura política y el grado de fortaleza institucional del territorio donde se lleva a cabo.

⁶⁹ GRISAFFI, Thomas (2010): We Are Originarios...’We Just Aren’t from Here’: Coca leaf and Identity Politics in the Chapare, Bolivia. Bulletin of Latin American Research, Vol. 29, No. 4, pp. 425-439.

⁷⁰ HEALY, Kevin (1991: 94), Political Ascent of Bolivia’s Peasant Coca Leaf Producers. Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 33, No. 1, pp. 87-121.

El proceso se inicia con la plantación de arbustos de coca, actividad regulada en cuanto a la extensión territorial permitida.⁷¹ En Bolivia existen dos tipos de producción, la legal, que respeta y se enmarca en la normativa vigente, y la ilegal, que está por fuera de los límites territoriales establecidos en la ley, y los productores de hoja de coca son acreditados por sus organizaciones sindicales y registrados en una base de datos oficial del gobierno central.

Por otro lado, el transporte de la producción de hoja es responsabilidad de los productores, quienes deben obtener una licencia para desarrollar dicha actividad, de acuerdo con la resolución ministerial 112 de 2006, que reglamenta la circulación y comercialización de la hoja de coca en su estado natural.⁷²

Por norma (artículo 4º del párrafo II de la resolución ministerial 112), la comercialización de la hoja de coca en estado natural debe ser realizada por los productores en los mercados legales establecidos para tal fin. Los compradores de la hoja, por su parte, organizaciones e instituciones legalmente establecidas, deben solicitar a los mercados legales la cantidad requerida para su consumo legal mediante solicitud o convenio. Las empresas industriales, farmacéuticas y otras de similar naturaleza, así como las de exportación legalmente establecida, solicitarán a la Digcoin la resolución administrativa que autorice la adquisición de la hoja de coca de los mercados legales de acuerdo con los volúmenes requeridos por su actividad.

La Digcoin determina también el transporte de los mercados legales a los puntos de venta finales, y es responsable de la verificación final de la carga entregada. En caso de que en el lugar de venta final no haya un punto de verificación, el productor que comercializa debe hacer verificar la carga por cualquier autoridad formal (alcalde o policía) o informal (sindical o comunitaria) y obtener un sello de verificación.

⁷¹ De acuerdo a la ley 1008, están permitidas 12.000 hectáreas. Sin embargo, desde 2007 y mediante decreto supremo (norma de jerarquía inferior a la mencionada ley) el gobierno central incrementó esta área a 20.000 ha.

⁷² La resolución ministerial 112 de 16 de junio de 2006 regula el procedimiento y a los actores que permiten la circulación de la hoja de coca desde los centros de producción a los mercados legales, así como el procedimiento de comercialización y la circulación a destino final.

Los demandantes de hoja de coca en estado natural deben acreditar uno de los siguientes usos legales: 1) acullico y otros sinónimos tradicionales; 2) usos rituales y religiosos; 3) uso medicinal y alimenticio; 4) usos terapéuticos; 5) exportaciones sujetas a regulación; 6) materia prima para su industrialización, transformación y comercialización, de acuerdo con reglamento especial; y 7) materia prima para industrias farmacéuticas y otras acreditadas conforme a normas, estudios e investigaciones.

Por otro lado la resolución ministerial 112 también permite que los productores utilicen de 1 a 150 libras de hoja de coca en su estado natural para efectos de trueque en todo el territorio nacional, en ferias o mediante el intercambio directo con productores campesinos, artesanales y demás consumidores legales. La venta directa para consumo personal en cantidades de 1 a 15 libras está exenta de autorizaciones.

La normativa establece la existencia de dos mercados legales para el expendio de hoja de coca a mayoristas y minoristas, uno en la ciudad de La Paz y otro en Cochabamba. La producción de la hoja de coca se ofrece en dos tipos de mercados: 1) legales: Adepcoca en La Paz y Sacaba en Cochabamba; y 2) paralelos o ilegales.

La Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (Digcoin) establecen las rutas de acceso a los mercados y controla la cantidad de hoja transportada desde el punto de producción hasta el mercado legal, según declaración de los productores y verificación en el mercado de destino.

Sin embargo, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc)⁷³, cerca de 70% de la producción se desvía y vende directamente al mercado ilegal, para la producción de droga, y a la exportación, legal e ilegal, principalmente al mercado de la Argentina, considerado el más grande del mundo de consumo tradicional (masticado).

⁷³ *Página 7*. 2011. De 31.000 ha de coca, 20 mil se desvían al narcotráfico. <http://www.paginasiete.bo/2011-11-08/Nacional/Destacados/8Seg00208-11-11-P720111108MAR.aspx>. *La Razón*. 2011. El 93,5% de coca del chapare no pasa por el mercado legal. <http://www2.la-razon.com/version.php?ArticleId=137489&EditionId=2652>.

El primer destino ilícito de la hoja de coca en estado natural es la producción de pasta base; el segundo, de cocaína con pasta base boliviana y peruana. Este proceso de transformación ilícita de la hoja de coca en cocaína supone la incorporación de sustancias químicas (precursores), importadas o de origen boliviano, que también son sujeto de regulación y fiscalización.

Los decretos supremos 22099 del 28 de diciembre de 1988 y 25846 de 14 de julio de 2000, establecen los procedimientos de regulación para las organizaciones jurídicas o personas naturales que producen, importan, exportan y comercializan sustancias químicas (precursores) usadas en la producción de drogas a base de hoja de coca.

El último eslabón de la cadena de producción de la coca-cocaína es la actividad de transporte de las drogas tanto para consumo interno en las diferentes ciudades del país como para la exportación por las fronteras de Bolivia con Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, tanto para consumo en esos países como para su reexportación a mercados de Europa, África y Asia.⁷⁴

1.2 Consideraciones sobre la Coca-Cocaína: El Estudio de la OMS/UNICRI

Debemos recordar que el consumo de la hoja de se debió principalmente a sus cualidades medicinales, por esta razón, la importancia de la investigación bioquímica y nutricional. De hecho la coca es una planta que ya desde el siglo XIX entró en la discusión médica en Europa, y fue una especie de *boom*.

En la fase legal de la cocaína (1860-1920), Perú exportaba coca en grandes cantidades. Era el mayor exportador del mundo. Los holandeses tenían cicales en la isla de Java, y tenían un pedazo grande del mercado de la cocaína legal desde 1860 hasta 1914, en que se aprueba la Ley Harrison de Estupefacientes. Se ve, de ese modo, que existe un momento de encandilamiento con esta planta. Una planta que evidentemente tiene muchos elementos

⁷⁴ Aun cuando existen notas de prensa que evidencian el transporte de cocaína boliviana para el abastecimiento de carteles colombianos y su posterior tráfico al mercado de Estados Unidos, no hay evidencias de que esto sea así.

buenos para la salud. Pero desgraciadamente se pasa a una fase farmacocéntrica, de mirar que la coca sólo es cocaína en estado vegetal.

Según investigaciones realizadas por médicos farmacológicos de la Universidad de Caldas de Colombia, la concentración de cocaína en la hoja es muy baja y por lo tanto, ingerida en forma natural no produce toxicidad grave ni genera dependencia. Por otro lado estudios realizados en Bolivia, Perú, inclusive, en la Universidad de Harvard de los Estados Unidos, han revelado que la hoja de coca posee múltiples valores nutricionales, energéticos, que hace posible colocar a la hoja de coca en una dimensión de medicina alternativa, ya que en su estado integral la coca contiene todos sus componentes naturales como: proteínas, hidratos de carbono, caroteno, tiamina, riboflavina, vitamina C, niacina, calcio, fósforo, hierro, sodio, potasio y alcaloides naturales. De hecho la farmacopea formó parte de los curanderos llamados kallawayas y otras etnias indígenas en Bolivia. Asimismo, en las tierras bajas, se reporta un uso independiente y ancestral de la hoja de coca, tanto en compuestos medicinales, para usos rituales, y como energizante para el trabajo.

Estos mismos estudios de la Universidad de Harvard sostienen que en 100 gramos de coca se pueden tener casi dos gramos de potasio que son necesarios para el equilibrio del corazón y se le atribuyen además propiedades adelgazantes.⁷⁵

Por otro lado, el estudio “Cocaine Project”⁷⁶, realizado en 1995 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con apoyo del Instituto de Investigación Interregional sobre Crimen y Justicia de las Naciones Unidas (Unicri: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute)⁷⁷, y cuya publicación fue anunciada por ambas instituciones ese mismo año, llegó a la conclusión de que no hay un “consumidor promedio de cocaína”,

⁷⁵ Valor Nutricional de la Hoja de Coca Gracias a la investigación realizada por la Universidad de Harvard, en 1975, titulada “Valor nutricional de la hoja de coca”, se ha probado que la masticación diaria de 100 gramos de hoja de coca, satisface la ración alimentaria.

⁷⁶ El Proyecto Cocaína OMS/UNICRI recogió información de 22 ciudades en 19 países desarrollados y en desarrollo de cinco continentes, sobre el uso de la hoja de coca y sus productos derivados, sobre sus efectos en los usuarios y las comunidades, y sobre la respuesta de los gobiernos ante el problema de la cocaína. Los 45 investigadores internacionales (entre los cuales profesores de cinco universidades de EEUU) que trabajaron en el proyecto produjeron: perfiles de 19 países en materia de cocaína; estudios de informantes clave, desde usuarios hasta personas con amplios conocimientos sobre el tema; el Estudio de Historia Natural en cuatro lugares de Sudamérica y África.

⁷⁷ Véase nota de prensa: <http://www.tni.org/drugscoca-docs/cocapress.ht>

dadas las grandes diferencias entre usuarios, las cantidades consumidas, la intensidad, la duración y los motivos y consecuencias del consumo.

También se señalan algunas tendencias que no concuerdan con las nociones establecidas sobre la cocaína. Entre ellas, que la hoja de coca no parece generar efectos negativos en la salud y que, por el contrario, tiene funciones terapéuticas, sociales y religiosas positivas en las poblaciones indígenas andinas; así como entre algunos grupos del Brasil. Además el cultivo de coca representa la base de la economía de subsistencia de muchas comunidades campesinas en Bolivia y el Perú (OMS/Unicri, 1995).

Los científicos que participaron en el estudio OMS/UNICRI hicieron las siguientes recomendaciones:

- Aunque cabe la posibilidad de que el uso de la hoja de coca pueda estar vinculado a algunos problemas de salud no detectados hasta el momento, se trata de algo improbable.
- La OMS debería investigar sobre el impacto que tienen las diversas legislaciones y medidas de fiscalización de drogas sobre individuos y poblaciones concretos.
- La OMS debería investigar los beneficios terapéuticos de la hoja de coca y si esos efectos son trasladables de los contextos tradicionales a otros países y culturas.
- Según el estudio,

Aunque era el estudio más amplio que se había hecho sobre la cocaína, la Asamblea Mundial de la Salud, máximo órgano de decisión de la OMS, prohibió su publicación, en una sesión en la que Estados Unidos amenazó con el recorte de los fondos de algunos programas si las actividades de la OMS no reforzaban los enfoques vigentes sobre control de drogas.⁷⁸

El representante de Estados Unidos expresó:

“su sorpresa al notar que el informe sobre el Estudio Global de la Cocaína, realizado conjuntamente por la OMS y UNICRI, parecía un fuerte alegato a favor de los usos

⁷⁸ Una parte del estudio finalmente se hizo pública en 2010 y está disponible en <http://www.tni.org/article/who-cocaine-project>.

positivos de la cocaína al argumentar que el uso de la hoja de coca no producía daños perceptibles en la salud física o mental, que los efectos positivos de la masticación de la hoja de coca podrían transferirse desde sus entornos tradicionales a otros países y culturas, y que la producción de coca era financieramente beneficiosa para los campesinos.”⁷⁹

El estudio fue vetado porque sus resultados no se correspondían con las nociones sobre las que se sustenta y que difunde el régimen prohibicionista, dado que, en general, indica que la cocaína es una sustancia menos dañina y peligrosa de lo pregonado por las políticas vigentes.

De tal modo nunca se puso fin de manera formal a la ‘iniciativa sobre cocaína’. La mayoría de los investigadores que colaboraron nunca supo qué pasó con sus trabajos. Algunos publicaron su parte en sus respectivos países.⁸⁰

En el caso de Bolivia, precisamente en los diez años que siguieron a las 48 Asamblea Mundial de la Salud, se implementó la política de erradicación y ‘coca cero’, bajo lo que se conoció como el Plan Dignidad, como veremos a continuación.

2. El Narcotráfico y la Coca antes de la implementación del Plan Dignidad

Al considerar a Bolivia como uno de los países cultivadores de hoja de coca además de procesador de cocaína en la región, este se convirtió en el asunto más recurrente dentro de las agendas políticas de los gobiernos de las últimas tres décadas. La razón fundamental es que se trata de un tema que afecta no solo a los intereses internos, sino que también tiene mucho que ver con los lineamientos que se marcan a la hora de establecer una política exterior.

Aunque no fue hasta la llegada al poder de Ronald Reagan que se declaró la guerra contra las drogas y se lo incluyó dentro de los asuntos de importancia para la seguridad nacional, el interés de Estados Unidos por erradicar los cultivos de coca en Bolivia data de mucho

⁷⁹ WHA48/1995/REC/3, Forty-eight World Health Assembly, Summary Records and Reports of Committees, Geneva, 1-12 May 1995, p. 229.

⁸⁰ Véase en: www.tni.org/drugs/reports/brief5s.htm

más atrás. De hecho, durante el primer gobierno de Hugo Banzer Suárez (1971-1978)⁸¹, el que fuera Secretario de Estado de los Estados Unidos durante el gobierno de Gerald Ford, Henry Kissinger, visitó Bolivia y consiguió colocar al narcotráfico como eje central de la agenda entre ambos países. De hecho, fue en 1974 cuando la DEA inició sus actividades en Bolivia con dos agentes y ya en 1976 comenzaron a ponerse en marcha los programas de sustitución de cultivos de coca en las regiones de los Yungas y el Chapare (Gamarra, 1997:47-52). Todo esto demuestra que, a pesar del carácter dictatorial de su gobierno, Hugo Banzer mantuvo buenas relaciones con Estados Unidos y que el problema de la hoja de coca y de la cocaína venía existiendo mucho antes de que Evo Morales comenzase su trayectoria como dirigente cocalero en la zona del Trópico de Cochabamba.

Después de que concluyese el primer gobierno banzerista, lo más destacable dentro de la política boliviana en relación al narcotráfico fue el golpe de Estado perpetrado por Luis García Meza el 17 de julio de 1980. Aunque tan sólo duró hasta 1981 en el poder, su gobierno se puede calificar como uno de los más nefastos de la historia de Bolivia ya que se convirtió en otra dictadura sangrienta y represiva. Muchos calificaron esta llegada al poder de forma anticonstitucional como un “narcogolpe”. De hecho la etapa de García Meza ha pasado a la historia boliviana como la época en la que se produjo una expansión del negocio del narcotráfico gracias al apoyo ofrecido por el propio poder ejecutivo, especialmente del Ministro del Interior, Luis Arce Gómez, quien se ganó el apodo del Ministro de la Cocaína.⁸² No solo se habló de un narcogolpe, sino también de la instauración de lo que sería un narcoestado, según se afirmó en la acusación federal de Estados Unidos, ya que Arce Gómez llegó a recibir de manos de los narcotraficantes 75.000 USD cada dos semanas a cambio de dejarles participar en sus actividades ilícitas.⁸³

⁸¹ Hugo Banzer Suárez accedió por primera vez al gobierno a través de un golpe militar perpetrado el 18 de agosto de 1971. Su gobierno dictatorial finalizó en 1978. Aun así, llegó a gobernar de nuevo el país y sometido a las normas constitucionales tras presentarse a las elecciones de 1997. Fue sucedido por su vicepresidente, Jorge Quiroga, cuando renunció al poder en agosto 2001 al serle diagnosticado un cáncer de pulmón.

⁸² The Guardian (2009). “U.S. deports ‘minister for cocaine’ Arce Gómez to Bolivia”. The Guardian, 10 de julio. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/jul/10/luis-arce-gomez-bolivia-deported>. En julio de 2009 Luis Arce Gómez fue deportado por Estados Unidos a Bolivia para ser juzgado por diversos crímenes después de haber pasado en prisión casi 20 años por tráfico de drogas.

⁸³ *Ibíd.*

A finales de la década de los 70 y durante la década de los 80, en la zona norte del departamento de Santa Cruz, el departamento de Beni y la zona del Chapare en Cochabamba se comenzó a expandir el cultivo tradicional de coca. Se cree que cerca de 200.000 personas estaban involucradas en todo el proceso del narcotráfico (cultivo, pisado para la fabricación de pasta base o directamente en el tráfico de cocaína) y se considera que en 1985 este negocio movía entre 600 y 3.000 millones de dólares al año (Mesa et al., 2008).

Otro de los casos que marcó la historia del tráfico de drogas en Bolivia fue el de Huanchaca. Según el informe parlamentario⁸⁴, por lo menos desde 1976 se venía utilizando esta área como base de narcotraficantes y de sus fábricas de cocaína.⁸⁵ En septiembre de 1986 un grupo de científicos liderados por el profesor Noel Kempff Mercado fueron asesinados a manos de personas relacionadas con el mundo del tráfico ilícito de drogas. La noticia saltó a todos los medios de país destapándose uno de los episodios, hasta entonces, más graves en esta materia.

El caso continuó investigándose porque la demora de los operativos causó un cúmulo de especulaciones en diversos sectores de la sociedad. De nuevo, el informe parlamentario afirma que esta tardanza fue provocada por la imposibilidad de los jefes militares norteamericanos, responsables del contingente que actúa en el país, de conseguir una autorización de su comandante que residía en Panamá.⁸⁶ Esto demuestra la importancia del papel jugado por Estados Unidos dentro del proceso de lucha antinarcóticos durante los años 80s en Bolivia. Además, se reconoce que el personal militar y civil norteamericano tenía una capacidad implícita sobre los destacamentos de la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR) asentados en Trinidad y San Javier. Supuestamente la DEA y el

⁸⁴ Informe que fue preparado por la Comisión especial del Congreso Nacional, de septiembre a octubre de 1986, respecto a los asesinatos ocurridos en la meseta de Huanchaca, o Parapurch en la región Nor-Oriental de Bolivia el 5 de septiembre de 1986.

⁸⁵ Según el informe, "se trata de un „ingenio“ de purificación de clorhidrato de cocaína, envasado sistemáticamente (producción semi-industrial) para su exportación". Bajo la tapadera de una empresa llamada "Nuevo Mundo" y utilizando como forma de encubrimiento un proyecto turístico, el ciudadano norteamericano, Bruce Lindenberg, permitía el envío de algún derivado estupefaciente de la hoja de coca en vuelos directos desde Caparuch a las islas Bahamas.

⁸⁶ Comisión especial del Congreso Nacional (Bolivia) (1986). "Informe Parlamentario del caso "Huanchaca". En *La guerra de la coca. Una sombra sobre los Andes*, Róger Cortez H. (1992). La Paz: FLACSO y el Centro de Información para el Desarrollo (CID).

Gobierno de Bolivia tenían conocimiento de todo lo que pasaba en Huanchaca antes del asesinato de la delegación científica. Desgraciadamente, el caso no terminó aquí y el 10 de noviembre del mismo año fue asesinado el diputado Edmundo Salazar Terceros, uno de los principales puntales de las investigaciones que buscaba el esclarecimiento del caso.⁸⁷

2.1 Fuerzas Armadas y Policía en la Lucha contra las Drogas

Después de estos periodos dictatoriales, la elección como presidente de Hernán Siles Suazo en 1982 trajo de vuelta la democracia a Bolivia y la confianza de Estados Unidos hacia el país andino se volvió a restablecer. Después de los problemas que habían surgido de mano de las Fuerzas Armadas por su relación con el narcotráfico durante el gobierno de Luis García Meza, Siles Suazo optó por dar un papel más preponderante a la Policía Nacional en la lucha contra las drogas creando, en 1983, UMOPAR. Esta unidad, tendría preferencia sobre las Fuerzas Armadas, que únicamente intervendrían en caso de que las fuerzas policiales fueran rebasadas. Sin embargo, en 1984, varios oficiales de UMOPAR fueron acusados de participar en el secuestro de Siles Suazo y el presidente ordenó a las Fuerzas Armadas entrar en el Chapare.⁸⁸

Tras esta etapa, quizá uno de los episodios más relevantes relacionados con el apoyo de Estados Unidos a Bolivia fue el operativo conjunto antinarcóticos, conocido como Blast Furnace, y llevado a cabo en 1986 y bajo el mandado de Víctor Paz Estenssoro. Una de las posibles razones por las que el sucesor de Siles Suazo aceptó la incursión de tropas estadounidenses en suelo boliviano fue por el toque de atención que le dio el Congreso de Estados Unidos por no haber cumplido las metas de erradicación de cultivos de coca. Un mes después de que la Cámara convenciera a Reagan de suspender la ayuda de 7,2 millones de dólares, Paz Estenssoro (Lehman, 1999).

Concretamente, la operación consistió en que el ejército de Estados Unidos dieron apoyo logístico a la Policía Nacional de Bolivia para destruir fábricas de procesamiento de coca en

⁸⁷ El Deber (2005). "Detienen a supuesto piloto vinculado al caso Galpón". El Deber, 15 de enero. Disponible en: http://www.eldeber.com.bo/antteriores/20050115/seguridad_5.html.

⁸⁸ (Gamarra, 1997). A pesar del escándalo, meses después, las Fuerzas Armadas continuaron dando apoyo a la UMOPAR ya que esta unidad seguía teniendo un papel principal en la lucha contra el narcotráfico.

el Chapare, Beni y Santa Cruz. Fueron enviados seis helicópteros Blackhawk y 160 efectivos que dieron entrenamiento a los bolivianos en materia de aviación y contrainsurgencia. La población lo tomó como una agresión a los campesinos y cuatro meses después de comenzar la operación, vecinos de Santa Ana de Yacuma en Beni expulsaron a 150 soldados americanos y a la policía boliviana del lugar.⁸⁹

Aunque pudiera haber parecido un fracaso, algunos autores sostienen que lo que consiguió Paz Estenssoro con Blast Furnace fue trasladar el énfasis de la lucha contra las drogas de la erradicación a *la interdicción* de cocaína y pasta base de los laboratorios clandestinos. Además, la negociación de la entrada de tropas estaba supeditada al levantamiento de sanciones y el restablecimiento de las ayudas (Lehman, 1999). A pesar del fracaso y de la oposición de muchos bolivianos a esta operación conjunta, Estados Unidos siguió apoyando a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional boliviana. De hecho, en 1987, la Fuerza Aérea boliviana creó la unidad denominada “Diablos Rojos” con el fin de colaborar en el transporte aéreo (con helicópteros Huey) de las tropas de UMOPAR. De igual modo, la Fuerza Naval tuvo sus “Diablos Azules”, que estaban encargados de patrullar los ríos de la selva amazónica boliviana (Gamarra, 1997).

A parte de esto, el gobierno de Paz Estenssoro tuvo especial relevancia en la lucha contra las drogas por crear en ese mismo año la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), rama policial que fue y sigue siendo la encargada de llevar a cabo la interdicción de cocaína e insumos químicos. Con la creación de esta nueva unidad, la UMOPAR pasó ser una división del FELCN y ambas han estado relacionadas con la corrupción desde su creación y han sido acusados de no tratar adecuadamente las propiedades y bienes confiscados como parte de la interdicción de drogas (Ledebur, 2005).

El siguiente gobierno, el de Jaime Paz Zamora, tampoco estuvo exento de polémica en cuanto al tema coca- cocaína. Casi nada más tomar posesión en 1989, Paz Zamora se reúne con los presidentes Alan García de Perú y Virgilio Barco de Colombia con el fin de suscribir una declaración, en el Encuentro Cumbre de Ica, para poner en marcha una

⁸⁹ Globalsecurity.org (s/f). “Operation Blast Furnace”. Disponible en: http://www.globalsecurity.org/military/ops/blast_furnace.htm.

estrategia conjunta en materia de narcotráfico y para presentar su rechazo a la posición estadounidense de militarizar la guerra contra las drogas.⁹⁰ Aunque eran conscientes de que no estaban en posición de contrarrestar las ayudas prestadas por Estados Unidos, si quisieron plantear la posibilidad de una posible negociación de lo que en aquel momento se llamó el Plan Bennett. Y es que, tras la creación en 1988 de la Oficina Nacional de la Política Antinarcóticos, William Bennett, el primer zar antidroga, puso en marcha la Estrategia para el Control Nacional de la Droga que también fue conocida como el “Plan Bennett”. Dentro de sus prioridades internacionales estaba el de la reducción de la oferta de cocaína en los tres países andinos productores, es decir, Bolivia, Colombia y Perú.⁹¹ Para ello proponían suministrarles asistencia económica, militar y policial para aislar las principales áreas de cultivo de coca, bloquear la entrada de sustancias químicas usadas en la elaboración de cocaína, destruir los laboratorios de elaboración de clorhidrato de cocaína y dismantelar las organizaciones de narcotraficantes.⁹²

A pesar de la postura adoptada por Paz Zamora durante el Encuentro Cumbre de Ica, en el mes de mayo de 1990 Bolivia firma con Estados Unidos el Convenio para la Prevención Integral del Uso Ilícito de Drogas entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de los Estados Unidos de América. La parte más polémica fue, sin duda, el Anexo III donde se dice textualmente que los gobiernos firmantes “convienen en instituir el programa especial para la transferencia de artículos y servicios de defensa con el fin de incrementar la capacidad de las Fuerzas Armadas de Bolivia para participar en las acciones antinarcóticos”.⁹³ Todo ello se enmarcó dentro del acuerdo de Cartagena del 15 de febrero de 1990 en el que se estableció que el tráfico de drogas ilícitas es una cuestión policial pero que, dado el tamaño y magnitud que había tomado en los últimos años, las Fuerzas Armadas de cada uno de los países podrían tomar parte en el asunto llegando a acuerdos, si

⁹⁰ Declaración de Ica. 10 de octubre de 1989. Tercera Cumbre Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. Recogido por Cedib, Cochabamba, Bolivia.

⁹¹ Según se incluyó en la estrategia, en aquel entonces, Perú producía el 60% de la hoja de coca, Bolivia el 30% y Colombia el 10%. Sin embargo, el 80% de la cocaína que llegaba a Estados Unidos se elaboraba y enviaba desde Colombia.

⁹² Cedib (1990). “Los alcances de la Declaración de Cartagena”. Dossier de trabajo. CEBID. Cochabamba, Bolivia.

⁹³ República de Bolivia y Gobierno de los Estados Unidos (1990). “Convenio para la Prevención Integral del Uso Ilícito de Drogas entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de los Estados Unidos de América”. Documento recogido por Cedib, Cochabamba, Bolivia.

procedía, con otros países.⁹⁴ Gustavo Fernández, Ministro Secretario de la Presidencia decía:

“como en ninguna otra oportunidad en Cartagena se defendió con claridad los principios sustentados por los campesinos.”

Esta opinión vertida por el funcionario de gobierno, no gozaba de confiabilidad en los campesinos cocaleros, Evo Morales, su principal ejecutivo respondía que este encuentro había sido discursivo porque no se definieron estrategias concretas a la aplicación de los planes alternativos de sustitución de cultivos excedentarios de coca. Evidenciándose además de la bilateralidad del problema el protagonismo en los escenarios internos y externos así expresaba esta nota:

“el encuentro solo sirvió para que los presidentes latinoamericanos crezcan políticamente dentro de sus países y que George Bush lo haga en el contexto internacional.”⁹⁵

Jaime Paz Zamora, decía que su política planteada había aventajado al de otros países, que se había iniciado una especie de “Perestroika” en el sentido de que se había replanteado a nivel de lo que era la concepción de cómo se debía combatir al narcotráfico.⁹⁶ A pesar de todos los esfuerzos realizados por Paz Zamora para acercarse a Estados Unidos, este país le retiró el visado después de que el Congreso de Bolivia estableció que varios dirigentes de su partido tenían relación con uno de los narcotraficantes más grandes del país, Isaac “Oso” Chavarría.⁹⁷

2.2 La Diplomacia de la Coca

El significado de esta política diplomática incorporada en el contexto mundial, parte del siguiente principio: “la coca no es cocaína”, el afán de universalizar este principio estaba articulada al reguardo de las propiedades de la hoja de coca, lograr apoyo en su

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ Opinión, 4 de marzo de 1990.

⁹⁶ Estados Unidos y países anuncian: Nueva era en la lucha antidroga. *Día*, 16 de febrero de 1990.

⁹⁷ *El Deber* (2003). “Visa: Jaime Paz revela que Estados Unidos le pidió disculpas”. *El Deber*, 1 de mayo. Disponible en: http://www.eldeber.com.bo/antiores/20030501/nacional_6.html.

A Paz Zamora le acabaron devolviendo el visado a Estados Unidos y, según él mismo aseguró, le pidieron disculpas por habérsela retirado.

industrialización y finalmente su asociación con la lucha al narcotráfico que señala el carácter interdictivo y la sustitución de los cultivos por medios de producción.

El mandatario Jaime Paz Zamora señalaba, en su discurso de la ONU. 1992:

“No confundir coca con cocaína, la hoja de coca es buena y expresión de una milenaria tradición cultural originaria de los Andes. La cocaína, en cambio, es ajena, extraña y vino de afuera”

Estas expresiones formaban parte de la nueva estrategia diplomática en la que se realizaron varias alusiones en foros internacionales así como de la representación boliviana en el exterior. No obstante de la tipificación de la hoja de coca como cocaína, prohibiéndose su masticación en 25 años a la entrada en vigor de la Convención de 1961. Esta iniciativa presidencial resultaba contradictoria, pierde vigencia y no adquiere la eficacia esperada. A este desarrollo un politólogo expresa: la realidad es que Bolivia no estaba comprometida con la Diplomacia de la coca más allá de declaraciones retóricas y de todas maneras tuvo en las manos un política de muy difícil venta internacionalmente”.⁹⁸

En contradicción a esta política, el Embajador de Estados Unidos en Bolivia, Richard Bowers declaraba:

“es cierto que la hoja de coca contiene cocaína porque caso contrario no se podría fabricar la droga”.⁹⁹

Algunos funcionarios de la embajada Norteamericana afirmaban que Paz Zamora se había embarcado en la Diplomacia de la coca no porque el presidente de Bolivia estuviera legítimamente preocupado por el tema, sino exclusivamente por razones políticas.¹⁰⁰ Los resultados de esta política no fueron satisfactorios, ya que en Estados Unidos se incautó un cargamento de mate de coca y la detención de un dirigente sindical en Montevideo por portar un dentífrico hecho a base de la hoja y la suspensión del futbolista Miguel Ángel Rimba por haber ingerido mate de coca. German Gutiérrez Gantier, Diputado por Izquierda Unida, decía que estas dificultades eran a consecuencia lógica de que la consigna “coca por

⁹⁸ Eduardo A. Gamarra. Entre la droga y la democracia. Edit. ILDIS. 1994. La Paz. P. 209.

⁹⁹ La hoja de coca es parte de la cultura boliviana. Presencia, 5 de diciembre de 1992.

¹⁰⁰ Entre la Droga y la Democracia. Eduardo Gamarra. ILDIS, 1994. La Paz, Bolivia. P, 179.

desarrollo” nunca estuvo sustentada en una estrategia seria. Jorge Escobari, Senador por CONDEPA calificó a la Diplomacia de la Coca como “declamatoria y poética”.

Mientras que Gustavo Fernández, ex Ministro Secretario, anunciaba:

“una segunda parte de la Diplomacia de la Coca con el propósito de facilitar el comercio de los productos derivados de la hoja comenzara después de los resultados de la OMS sobre la milenaria hoja”.¹⁰¹

Bernardo Inch, ex-Subsecretario de Integración afirmaba:

“Nos hemos dado cuenta de que la Diplomacia de la Coca es una estrategia que necesita un término de 10 años para aplicarse en toda su extensión”.¹⁰²

La oposición contestaba,

“la falta de estructuración con bases sólidas sin embargo, se ha introducido todo esto sin seriedad y sin base. Ahora el gobierno dice que se requiere diez años para implementarla. Yo sostengo que si existiera una política eficaz, la propuesta podría hacerse en dos o tres años.”¹⁰³

En síntesis, esta propuesta no persistió en el contexto internacional por mucho tiempo, no se clarificó su real contenido y su aplicación, así como su aceptación de parte de los Estados Unidos como de otros países a excepción del Gobierno de España, vinculada a una relación amistosa y política.

2.3 Promulgación de la Ley 1008

A parte de la política exterior relativa a la hoja de coca y el narcotráfico que mantuvo Bolivia antes de la llegada al poder de Evo Morales, internamente, también hubo cambios importantes en la legislación para abordar este asunto. Sin lugar a dudas, la promulgación

¹⁰¹ Anuncian una nueva etapa de “Diplomacia de la Coca” *Tiempos*, 19 de febrero de 1993.

¹⁰² Diplomacia de la Coca necesita 10 años para lograr su objetivo. *La Razón*, 25 de febrero de 1993.

¹⁰³ Diputado Gregorio Lanza. “La Diplomacia de la Coca no tiene fundamentos sólidos”. *La Razón*, 26 de febrero de 1993.

de la Ley 1008¹⁰⁴ en 1988 durante el gobierno de Víctor Paz Estensoro marcó un antes y un después en materia de lucha contra el narcotráfico, no solamente porque regulaba las áreas y cantidades de cultivo, sino porque también sirvió de apoyo para la implementación de lo que luego sería el Plan Dignidad y su máxima de “Coca Cero”.

El decreto supremo 22099 de 28 de diciembre de 1988 reglamenta la ley 1008 del régimen de la hoja de coca y sustancias controladas, especifica las organizaciones públicas que tienen responsabilidad en las etapas de producción, circulación y comercialización de la hoja de coca, así como del desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos. Así mismo, las prohibiciones y control de las importaciones, exportaciones, circulación y comercialización de sustancias controladas, los delitos y las penas, y las responsabilidades de las instancias judiciales y policiales vinculadas.

Para efectos legales se establece una diferencia entre la coca en estado natural, que no produce efectos nocivos a la salud humana; y la coca "Iter criminis", que es la hoja en proceso de transformación química que aísla el alcaloide cocaína.

A pesar de que en la Convención de 1961 especifica que en 25 años se tiene que dejar de masticar hoja de coca, esta Ley reconoce que Bolivia históricamente ha utilizado la hoja de coca para el “acullico” y masticación, usos medicinales y usos rituales. En tal sentido, reconoce el uso lícito de la hoja cuando no daña la salud ni provoca ningún tipo de farmo-dependencia o toxicomanía. Incluso, recoge la industrialización para usos lícitos. Sobre las áreas de cultivo, la Ley 1008 establece claramente tres zonas de producción de hoja de coca en el país:

- Zona de producción tradicional: área donde histórica, social y agroecológicamente se ha cultivado coca. Esta zona comprende áreas de producción minifundiaria actual de coca de los sub-trópicos de las provincias de Nor y Sud Yungas, Murillo, Muñecas, Franz Tamayo e Inquisiví del Departamento de La Paz y los Yuntas de Vandiola, que

¹⁰⁴ Congreso Nacional (Bolivia) (1998). Ley No. 1008. Ley de 19 de Julio de 1998. Disponible en: <http://www.congreso.gov.bo/leyes/1008.htm>.

comprende parte de las provincias de Tiraque y Carrasco del Departamento de Cochabamba.

- Zona de producción excedentaria en transición: es aquella donde el cultivo de oca es resultado de un proceso de colonización espontánea o dirigida que ha sustentado la expansión de cultivos excedentarios en el crecimiento de la demanda para usos ilícitos. En estas áreas se pretendía iniciar la reducción con un total de 5.000 hectáreas anuales hasta alcanzar la meta de 8.000 hectáreas anuales. Esta zona comprende las provincias de Saavedra, Larecaja y Loayza, las áreas de colonización de los Yungas del Departamento de La Paz y las provincias del Chapare, Carrasco, Tiraque y Araní del Departamento de Cochabamba.
- Zona de producción ilícita: está constituida por aquellas áreas donde queda prohibido el cultivo de coca que sería todo el territorio de Bolivia a excepción de las zonas mencionadas anteriormente.

A parte de esta delimitación territorial, la Ley 1008, también establece un total de hectáreas máximas de cultivo para consumo tradicional, en este caso 12.000 hectáreas en zona tradicional. Cifra que entra en contradicción con las 20.000 ha planteadas por el gobierno de Evo Morales, debido a que se observan más áreas colonizadas por los campesinos para cultivar hoja de coca.

Desde su promulgación, esta Ley ha generado polémica constante y muchas voces han solicitado la modificación de algunas de sus partes. Sobre todo oposición y protestas por parte de los cultivadores de hoja de coca.

A pesar de todo el debate generado en contra de algunas disposiciones de esta Ley, ha permanecido sin cambios ni enmiendas incluso durante el gobierno de Evo Morales.

3. Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico: La Política de “Coca Cero”

3.1 El Plan Dignidad

Aunque quizá haya sido la implementación del Plan Dignidad¹⁰⁵ lo que haya causado más publicidad a la estrategia de “Coca Cero”, lo cierto es que ya durante casi toda la década de los años 90s se debatió sobre poner en marcha iniciativas para conseguir este reto en Bolivia. Quizá fue durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), cuando esta posibilidad entró de forma más contundente dentro del debate político y social.

Durante los cuatro años que Sánchez de Lozada estuvo en el poder, su cambio de postura con respecto a la temática de la coca y cocaína fue muy evidente. Antes de tomar posesión, el presidente electo hizo unas declaraciones a una revista española en la que afirmaba que la legalización de las drogas es,

“la medida de mayor efectividad para combatir el narcotráfico, desalentar el consumo y cobrar impuestos” y añadió que “la vieja política de erradicación y represión ha entrado en un periodo de desgaste (Lohman, 1993)”.¹⁰⁶

Casi un año después de llegar al poder, el 13 de septiembre de 1994, convocó a un debate nacional sobre la problemática de la coca-cocaína con la intención de elaborar una estrategia nacional de concertación y consenso. Existieron varias fases de negociación. En la primera fase, en la que participaron representantes de las instituciones bolivianas, se propusieron como puntos básicos el respeto a los derechos humanos y la reorientación de la lucha contra el narcotráfico en los marcos de multilateralidad y de responsabilidad compartida. Además, se planteó la necesidad de reformar la Ley 1008 y de solicitar la despenalización de la hoja de coca de la Lista I de la Convención sobre Estupefacientes de 1961 (Zambrana, 1999). El problema llegó en la segunda fase, cuando le tocó intervenir a embajadores de países amigos y representantes de organizaciones que cooperaban con Bolivia en la lucha antidroga, ya que el embajador saliente de Estados Unidos, Charles Bowers emitió un documento en el que rechazaba de plano una posible búsqueda de

¹⁰⁵ Estableció que la reducción y erradicación de los cultivos de coca se encuentran a cargo de la Dirección General de Reconversión Agrícola (DIRECO), establecida en el Reglamento de Organización del Poder Ejecutivo, D.S. 24855 de 23 de septiembre de 1997, como parte del Viceministerio de Desarrollo Alternativo.

¹⁰⁶ Estas declaraciones fueron recogidas de una entrevista publicada en la revista española Tiempo.

despenalización de la hoja de coca (Ibid, 1999). Estas declaraciones produjeron un antes y un después en la postura del gobierno boliviano en relación al tema de la hoja de coca. De hecho, si esto ocurrió a finales de septiembre, a principios de noviembre, el gobierno de Bolivia presentó la llamada Opción Cero en el Grupo Consultivo del Banco Mundial (Ibid, 1999).

Algunos autores sostienen que esta fue un viraje dado con el fin de ratificar la tesis del *desarrollo alternativo* aumentando las demandas económicas hacia Estados Unidos y hacia los países más afectados por el tráfico y consumo de drogas.¹⁰⁷ En principio, la ayuda buscada alcanzaba los 2.000 millones de dólares (Ovando, 1998). Concretamente, la “Opción Cero” consistía en varios puntos (Zambrana, 1999):

- Acabar con el excedente de hoja de coca a corto plazo que no iba destinado al consumo tradicional. Así, una intervención de shock facilitaría no esperar a que en el futuro los costos sean mayores y los procesos se conviertan en inmanejables.
- Reversión al Estado, previa indemnización, de todas las tierras con cultivos de coca excedentaria en el Chapare.
- Pago de indemnización al cocalero por las mejoras ejecutadas en su terreno, las plantaciones de coca y otros cultivos existentes en tierras a revertirse al Estado. “Trasplante” de cocaleros a otras regiones del país en las cuales se les otorgaría nuevas tierras y un monto inicial para comenzar el nuevo asentamiento para el cultivo de otros productos.
- Entrega del desarrollo alternativo a manos privadas.
- Transformación del Chapare en un gran parque nacional o en una zona industrial y de servicios.

A pesar de su discurso inicial, Gonzalo Sánchez de Lozada puso en marcha esta “Opción Cero” que según apareció en los medios de comunicación de la época, pretendía erradicar

¹⁰⁷ Según se dijo en aquella época, la propuesta del gobierno boliviano pretendía ser similar al Plan Marshall que fue aplicado por Estados Unidos en Europa para su reconstrucción después de la I Guerra Mundial. La idea era que los países interesados en eliminar la hoja de coca a través de la creación de “polos de desarrollo” en la zona del Chapare donde se suponía que 300.000 personas se dedicaban al negocio del narcotráfico.

5.000 hectáreas de cicales que habían sido comprometidas con el gobierno de Estados Unidos.¹⁰⁸ De forma muy similar a lo que ocurrió con Blast Furnace, el gobierno lanzó el operativo “Nuevo Amanecer” (Lohman, 1994)¹⁰⁹ a través del cual envió un contingente de 800 efectivos de UMOPAR y de policías con el fin de expulsar a 15.000 personas del Chapare de los que 10.000 serían pisa-cocas y 5.000 comerciantes intermediarios (Ibid, 1994).

Y no solo esto, sino que, después de haber pretendido incluir a los cocaleros en las negociaciones para el plan nacional frustrado sobre la hoja de coca y el narcotráfico, el gobierno comenzó una política de ataque al Chapare hablando primero de narco guerrilla¹¹⁰ y posteriormente de una colombianización de esta área.¹¹¹

3.2 Alcances del Plan Dignidad

El regreso al poder, de forma democrática, del general retirado Hugo Banzer en 1997 no trajo muchas esperanzas para el sector cocalero. Después de haberse enfrentado a la “Opción Cero” implementada por Sánchez de Lozada, el Chapare tuvo que afrontar una nueva intervención de manos del llamado Plan Dignidad.

¹⁰⁸ Cedib (1994). “Opción Cero en Marcha”. Cedib, 16 de Julio. El gobierno de EEUU, desde 1995 impuso a Bolivia condiciones para la certificación: 1) Erradicar 5.400 hectáreas de coca durante ese año; 2) Desarrollar un plan de erradicación de cultivos de coca ilícitos con metas a mediano y largo plazo; 3) Firmar un nuevo tratado de extradición; estableciéndose así, las condiciones para el incremento de represiones en el Chapare.

¹⁰⁹ Este operativo llegaría supuestamente después de que, según denuncias del diputado Ramiro Barrenechea, el presidente Sánchez de Lozada y el canciller, Antonio Aranibar, se reunieran en el lago Titicaca con el vicepresidente de Estados Unidos para acordar lo siguiente: Primero: la aprobación del nuevo tratado de extradición; segundo: condenar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para organizar un nuevo Poder Judicial con asesoramiento norteamericano; tercero: ejecución del plan “Opción Cero” que erradicaría forzosamente los cultivos de coca del país; y cuarto: impedir la investigación de la violación a los derechos humanos que cometieron los agentes de la DEA en la lucha contra el narcotráfico.

¹¹⁰ La Razón (1994). “FELCN confirma “entronque” entre dirigentes y narcos”. La Razón, 15 de julio. La prensa de la época recogió que la FELCN confirmó el “entronque” entre dirigentes y narcos. Sin embargo y a pesar de lo ruidoso de la nota, solo se detuvieron cuatro dirigentes que supuestamente fueron capturados en posesión de drogas o con fábricas de cocaína o pozas de maceración en sus tierras.

¹¹¹ Cedib (1994). “Detuvieron solo a campesinos y ningún „pez gordo“: cocaleros”. Cedib, 17 de julio. Según denunció el propio Evo Morales en su etapa de dirigente cocalero, con el operativo “Nuevo Amanecer” solo se logró detener y criminalizar a decenas de campesinos ya que no se detuvo a ningún pez gordo. Según consta en la nota publicada en 1994, las fuerzas policiales detenían a las personas que estaban indocumentadas, algo muy común en Bolivia donde aún hoy en día mucha gente carece de certificado de nacimiento o de algún tipo de identificación.

Previo a las elecciones, Banzer ya anunció públicamente cuáles eran sus intenciones en relación a la política antinarcoóticos indicando que las Fuerzas Armadas deben intervenir pero sin hacer uso de la fuerza. Según explicó, el establecimiento de una unidad militar con 12.000 efectivos en la región del Chapare, sería un buen recurso disuasivo para reducir notablemente la actividad delictiva del narcotráfico.¹¹²

Las razones por las que Banzer decidió optar por llevar a cabo el Plan Dignidad fueron varias. En primer lugar, el escrutinio realizado por parte de la Embajada de Estados Unidos a su partido, Acción Democrática Nacionalista (ADN) por su relación con el partido del ex presidente, Jaime Paz Zamora, Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) (Gamarra, 2001). Además de esto, el carácter dictatorial del primer gobierno banzerista y las acusaciones sobre la posible relación de su familia con la industria de las drogas fue otra poderosa razón para que Banzer tratase de limpiar su prestigio frente a Estados Unidos. Finalmente, el tercer factor de peso fueron los pobres resultados obtenidos por Bolivia en términos de erradicación entre 1993 y 1997. Como resultado de esto, en marzo de 1995, por primera vez, Bolivia fue descertificada y se la amenazó con mantener la sanción si es que para junio de 1995 no cumplía las metas establecidas (Ibid, 2001). La constante amenaza de poder ser descertificado fue otra de las causas por las que Banzer optó por aplicarlo. Concretamente, el Plan Dignidad se sustentaba en cuatro pilares básicos:¹¹³

- Desarrollo alternativo
- Prevención y rehabilitación
- Erradicación de la coca ilegal
- Interdicción

Estos cuatro pilares estaban sostenidos bajo un conjunto de metas que tenían que ser alcanzadas hasta el año 2000, estos serían:¹¹⁴

- Eliminación completa de la producción de hoja de coca ilegal

¹¹² Cocapress (1996). Opinión. 2 de junio de 1996. Boletín internacional coca, drogas y desarrollo sostenible. N° 17. Cochabamba, Bolivia.

¹¹³ Plan Dignidad (1999). Dignity Plan: technical sectorial document, reduction and eradication, Bolivia. Strategy for the fight against drug traffic, 1998-2002. La Paz: EDABOL.

¹¹⁴ *Ibíd.*

- Aplicación de un programa de desarrollo alternativo con fuerte inversión y asistencia técnica.
- Aplicación de un plan riguroso de interdicción
- Desarrollar políticas de prevención y rehabilitación social
- Promover la paz social, la estabilidad regional y fomentar una cultura de gestión, negociación y resolución pacífica de conflictos.

Aparentemente, el tema del desarrollo alternativo, enfocado a conseguir que los campesinos optasen por otras formas de subsistencia, ocupaba un gran espacio dentro de este Plan. De hecho, Estados Unidos fue el país que más resaltó públicamente esta opción. Así, el Departamento de Estado emitió un comunicado en el año 2000 para expresar el beneplácito del presidente Bill Clinton a esta iniciativa. Incluso, anunciaron públicamente que tenían la intención de facilitar un paquete económico destinado al desarrollo alternativo. En total, Estados Unidos aportó en aquel entonces, una cifra superior a los 40 millones de dólares para la lucha antinarcóticos más 110 millones adicionales que se habían presupuestado para este propósito.¹¹⁵ La ayuda prestada por Estados Unidos sería muy valiosa porque el gobierno de Bolivia era consciente de que únicamente podría sufragar un 15% del costo total del Plan. Por este motivo, para sufragar el resto del gasto, comenzó a hacer una campaña para conseguir el apoyo de Estados Unidos y de organismos multilaterales. Todo esto fue principalmente negociado por el vicepresidente Jorge “Tuto” Quiroga (Gamarra, 2001).

Pero el gobierno estadounidense no daba su apoyo público, sino que podría haber planteado una estrategia por la que se pretendía convencer a la opinión pública de que los cocaleros del Chapare y los narcotraficantes estaban relacionados. De esta forma las poblaciones de La Paz y Cochabamba, las más afectadas por las marchas campesinas estarían de acuerdo en que terminase el conflicto en el Trópico porque así acabarían los problemas (Ibid, 2001). Por parte del Gobierno de Bolivia se estableció un monto total de 950 millones de dólares de los que tan solo un 33% (331,9 millones) estaban destinados a tareas de sustitución y

¹¹⁵ U.S. Department of State (United States of America) (2000). “United States supports Bolivia’s Plan Dignidad”. Disponible en: <http://www.fas.org/irp/news/2000/09/irp-000929-bolivia.htm>.

desarrollo alternativo, mientras que un 67% (638,1 millones) estaban fijados para tareas de erradicación forzosa de cultivos (Salazar, 2008). Esto demostraría que el propio gobierno era consciente de que llegar a la meta de “Coca Cero” en tan poco tiempo, implicaba el uso de la fuerza y de mecanismos represores ya que el desarrollo alternativo estaría concebido como un proceso más paulatino.

Sin embargo, las Fuerzas Armadas jugaron un rol preponderante dentro de la estrategia planteada por Banzer. A partir del 13 de julio de 1998, comenzaron las actividades de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC). Esta sección, en la que participaron efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, fue creada a instancias del gobierno y del Ministerio de Defensa Nacional con el fin de poner en marcha toda la parte de erradicación forzosa en el Chapare (Vargas, 2001).

Concretamente, las Fuerzas Armadas participaron de dos de los pilares, la interdicción y la erradicación. En esta tarea, se llegó a involucrar a 1.800 soldados cuyo ritmo de trabajo superaba la erradicación de 50 hectáreas por día (Ibid, 2001). Según informó el propio Viceministro, el General Carlos Vargas Mercado, las distintas divisiones del ejército participaron de la siguiente manera (Ibid, 2001):

- El Ejército participó en las tareas de interdicción proporcionando apoyo logístico a la FELCN mediante batallones de transporte.
- La Fuerza Aérea proporcionó apoyo aéreo en las operaciones de interdicción y en las operaciones de transporte de personal.
- La Fuerza Naval aportó cinco grupos de tareas especiales contribuyendo con su infraestructura, personal y entrenamiento en las operaciones ribereñas.

A pesar de la aparente buena disposición oficial de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, en un documento emitido por ellos mismos y titulado “FTC-Fuerza de Tarea Conjunta 2002. Trabajamos por la dignidad de Bolivia y por la salud del mundo” se expresaba lo siguiente en relación a los productores de coca (Salazar, 2008):

- Sindicato del crimen (sindicatos campesinos de productores de coca): agrupación ilícita para producir drogas; no sacan la producción de coca al mercado y tienen pozas de maceración.
- Dictadura sindical: otorga y quita la tierra, impone multas y realiza expulsiones obligadas sin consulta.
- Terrorismo sindical: impone miedo y terror, castigos físicos, carceletas y ejecuciones.
- Código del silencio: amenaza a informantes con ejecutar a la familia.

Por tanto, la misión real de la Fuerza de Tarea Conjunta fue la de “liberar al campesino de la opresión de sus dirigente” y eliminar al sindicalismo y a los dirigentes que eran calificados como narcoterroristas (Ibid, 2008).

A pesar de los esfuerzos realizados tanto por Banzer como por Quiroga por cumplir las metas de “Coca Cero”, cuando concluyó el gobierno de éste último aún faltaba un 10% por cumplir a pesar de que habían erradicado a un ritmo de 10 a 40 hectáreas al día. En total, desde 1997, habían conseguido acabar con 30.000 hectáreas. Por este motivo, el embajador de Estados Unidos, Manuel Rocha, instó al siguiente gobierno a continuar con la labor de sus antecesores.¹¹⁶

3.3 Estados Unidos y su apoyo al Plan Dignidad

En el 2000, Estados Unidos felicitaba a Bolivia por sus logros en materia de erradicación de hoja de coca ya que ese año se habían superado todas las metas de erradicación en el Chapare.¹¹⁷ Tal fue el éxito, que al año siguiente la postularon como un ejemplo regional de erradicación de coca.¹¹⁸ Concretamente, se habían logrado reducir el número de hectáreas

¹¹⁶ La Prensa (2002). “Tuto Quiroga se marchará sin alcanzar el plan coca cero”. La Prensa, 24 de abril.

¹¹⁷ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2000). *International Narcotics Control Strategy Report 2000. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: www.state.gov.

¹¹⁸ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2001). *International Narcotics Control Strategy Report 2001. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: www.state.gov.

de coca a más de la mitad llegando a un 43%. El potencial de producción de cocaína cayó de 150 toneladas en 1998 a 70. Además de la erradicación, atribuyeron este hecho a que los campesinos habían comenzado a abandonar un total aproximado de 1.650 hectáreas de zonas de cultivo. Además, se logró incrementar el número de incautaciones de clorhidrato de cocaína y de pasta base, así como de precursores químicos. Esto último, obligó a los traficantes a países vecinos para obtenerlo. Como consecuencia de esto, la pureza de la cocaína boliviana disminuyó notablemente por lo que los narcotraficantes comenzaron a obtener la base en Bolivia y procesarla en Brasil donde los químicos estaban a su alcance.

En este proceso de implementación del Plan Dignidad, Estados Unidos reconoció que se reunía regularmente con el gobierno de Bolivia para monitorear la consecución de las metas propuestas en los acuerdos binacionales antinarcóticos y para considerar nuevos programas e iniciativas. A esto hay que añadir que la DEA y otros organismos daban entrenamiento a la policía nacional y a unidades militares encargadas de la lucha antinarcóticos.¹¹⁹

¹¹⁹ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2000). *International Narcotics Control Strategy Report 2000. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: www.state.gov.

Cultivo-Eradicación de Hoja de Coca y su Relación al Narcotráfico **Durante el proceso del Plan Dignidad**

AÑO	Cantidad de hectáreas cultivadas con coca	Cantidad de hectáreas erradicadas	Cantidad de cocaína producida (en toneladas métricas)
1995	48.600 ha.	5.493 ha.	240
1996	48.100 ha.	7.512 ha.	215
1997	45.800 ha.	7.026 ha.	200
1998	38.000 ha.	11.621 ha.	150
1999	21.800 ha.	16.999 ha.	70
2000	14.600 ha.	7.953 ha.	43
2001	19.900 ha.	9.435 ha.	60
2002	21.600 ha.	11.853 ha.	60
2003	23.600 ha.	10.087 ha.	79
2004	27.700 ha.	8.437 ha.	98
2005	25.400 ha.	6.073 ha.	80
2006	27.500 ha.	5.080 ha.	94
2007	28.900 ha.	6.269 ha.	104*

Fuente: Oficina contra la Droga y el Delito (Naciones Unidas)

*Esta cifra asciende 155 toneladas según el International Narcotics Control Strategy Report de marzo de 2008 del Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Esta cifra se reafirma en el informe publicado en 2009.

A través de esta labor, a finales del año 2000, Bolivia había conseguido reducir el cultivo en un 33% en todo el territorio nacional y alrededor de un 90% en el Chapare. Por tanto, se pasó de 21.800 hectáreas al final de 1999 a 14.600 a finales del año 2000.¹²⁰ Bolivia seguía estando detrás de Colombia y Perú en la producción de hoja de coca.

¹²⁰ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2001). *International Narcotics Control Strategy Report 2001. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: www.state.gov.

4. La Guerra de la Coca

Frente al escenario de descrédito en la erradicación de los cultivos de hoja de coca, Jorge Quiroga, asumida la presidencia el 6 de agosto del 2001, reinició la arremetida contra la coca, desatando igual o mayor violencia en las zonas de erradicación. En este marco de interdicción, el 27 de noviembre del mismo año, se promulga el DS. 26415, que prohibía la venta en mercados primarios, de coca plantada en zonas ilegales, asimismo disponía (por ser la coca del Chapare clasificada como ilegal) el cierre del mercado de coca de Sacaba (Gutiérrez, 2008). El 14 de enero del 2002, en reacción a la disposición estatal, cocaleros del Chapare realizaron una multitudinaria movilización y buscan negociar con la dirección general de la Coca (DIGECO) la reapertura del mercado de Sacaba. Ante el fracaso del diálogo intentaron tomar dicha institución y quemaron 25 vehículos incautados, exigiendo la abrogación del DS. 26415. Los enfrentamientos y la dura represión se radicalizaron y concentraron en Sacaba, dando lugar a lo que se conoce como “guerra de la coca”. Como resultado de 5 días de confrontación entre cocaleros y fuerzas militares y policiales se registran 6 muertos, más de 30 heridos y la detención de al menos 26 cocaleros, principalmente dirigentes. De los fallecidos, 4 eran soldados de la fuerza pública, y 2 habían sido linchados en venganza por la muerte de 2 cocaleros en los enfrentamientos del 16 de enero (Gutiérrez, 2008).

Asimismo, los partidos de gobierno, atribuyendo la muerte de los 4 uniformados al diputado y principal representante del movimiento cocalero ‘Evo Morales’, lograron su expulsión del Congreso de la República. Este hecho hizo que el conflicto adquiriera dos frentes: uno referido a la prohibición del comercio de coca del Chapare y otro, el desafuero de Morales. Frente a excesos de la fuerza del orden y del congreso, inicialmente, organizaciones sociales de Cochabamba: coordinadora de defensa del agua, federación de regantes, estudiantes, comerciantes y vecinos, expresaron su apoyo, iniciando bloqueos contra la represión hacia cocaleros y frente a la expulsión del diputado Morales; posteriormente el conflicto adquirió alcance nacional, con el apoyo de la CSUTCB a la cabeza de Felipe Quispe. La presión de sectores sociales y de la opinión pública, posibilita que el conflicto derive en un acuerdo con el gobierno, logrando la abrogación del DS. 26415 y la liberación de detenidos.

5. Nacimiento del MAS y su vinculación con el movimiento Cocalero

Por otro lado, la historia de Bolivia antes de la llegada a la presidencia de Evo Morales no estaría completa si no se abordasen algunos aspectos de la formación del partido que lo llevó al poder: el Movimiento al Socialismo Instrumento por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP). Según la autora Moira Zuazo, el MAS es fruto de la confluencia de cuatro factores históricos, políticos y sociales (Zuazo, 2009:27-28):

1. La emergencia politizada de la ruptura campo-ciudad. Esto tendría que ver, en opinión de la autora, con la historia y el origen colonial del estado y la sociedad boliviana. Por primera vez apareció en la agenda la cuestión de la ciudadanía campesina como ciudadanía de segunda clase.
2. La crisis del modelo económico neoliberal y la visibilización social de la deuda social que el modelo genera. El debacle de la izquierda en el período entre 1980-1985 promovió la construcción de un consenso de base para la implementación de un modelo económico liberal. Tras quince años, el modelo entró en crisis y mostró la deuda social que generaba rompiendo así el consenso y abriendo paso a nuevos actores políticos.
3. La crisis de representatividad de los partidos tradicionales achacada fundamentalmente a los problemas de caudillismo, prebendalismo, patrimonialismo, corrupción, falta o ausencia de democracia dentro de los partidos y poca responsabilidad de los partidos respecto a la sociedad.
4. El proceso de municipalización iniciado en 1994 en el marco de la democracia que determinó el acceso a la política del sector rural en Bolivia. Según sostiene Zuazo, esto permite entender por qué la crítica al establishment no rebasa el ámbito institucional, desencadenando sí, un proceso de circulación de élites, pero no un movimiento guerrillero como fue la primera intención de algún sector rural indianista.

Stefanoni afirma que fue en ese proceso de construcción de nuevas identidades muchas de ellas con base campesino-indígena y expansión de la acción colectiva, lo que comenzó a reactivarse la capacidad de las clases populares para creer en sí mismas. Y ese discurso

anti-neoliberal de Evo Morales podría haber surgido del fracaso y el aislamiento de la izquierda, en los años ochenta, que promovió la creación de otros puntos focales de discursos nacionales. Todo esto se logró, en opinión de Stefanoni, a través de la movilización de una fuerza social fundamentalmente rural: cocaleros del Chapare y los Yungas de La Paz, y comunarios aimaras del Altiplano (Stefanoni, 2008:311-378). De ahí que el discurso del MAS tenga mucho que ver con las reivindicaciones, no solo de los campesinos en general, sino específicamente de los cocaleros.

En un primer momento el MAS se llamó Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP) y fue liderado por Alejo Véliz, pero al no lograr inscribirse en la Corte Nacional Electoral a Movimiento al Socialismo- Instrumento por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)¹²¹ (Zuazo, 2009). El hecho de que en un primer momento no estuviera Evo Morales como líder pudo responder al hecho de que, el que ahora es presidente de Bolivia, en un primer momento se negó a aceptar la línea electoral durante varios años y, por tanto, a ser candidato y presidente del instrumento político que acababa de nacer (Escóbar, 2008:201). Por otra parte, una de las características más importantes es que el MAS sobrevalora la unidad y no cree en el pluralismo, pero esto se debería a la percepción del campesino o indígena de su pertenencia a “los de abajo” por lo que otorgan un alto valor a la unidad como arma de resistencia y lucha¹²²(Zuazo, 2009).

Pero el punto vital para entender la formación del MAS es, sin duda, la criminalización de los cocaleros en el área del Chapare¹²³ que se presenta como el eslabón constituyente de la transformación del sujeto campesino-indígena en sujeto político (Ibid, 2009). De hecho, se puede comprobar en la prensa de la época dura del Chapare que los cocaleros, al sentirse amenazados por políticas como el Plan Dignidad luchaban de forma casi cotidiana para defender sus cultivos de hoja de coca.

¹²¹ El MAS no surgió como partido político sino como un movimiento ya que sus fundadores consideraban que los partidos dividían a la población además de que éstos estaban sufriendo una crisis de legitimidad bastante fuerte.

¹²² Esto podría llevar a la creencia de que existen dos Bolivias, la oficial y la de usos y costumbres campesino-indígenas. Sin embargo, el objetivo último sería lograr integrar ambos mundos política, económica y socialmente.

¹²³ Estados Unidos presionó de forma desmesurada a los campesinos del Trópico de Cochabamba para que dejaran de cultivar hoja de coca.

En 1996 Evo Morales es elegido presidente de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, momento en el que empieza a “luchar” por el liderazgo del partido¹²⁴. Como sostiene Zuazo, el instrumento político campesino coloca a los cocaleros en su vanguardia cuando en 1994 el todavía ASP se presenta a las elecciones (bajo las siglas de Izquierda Unida obteniendo un 3% de los votos que en su mayor parte procedían de la zona cocalera del Chapare). El otro hito electoral se produce en 1997 cuando ASP vuelve a obtener un 3,7% de los votos nacionales y gana cuatro diputaciones uninominales¹²⁵. Es en este momento como se consolida el liderazgo cocalero como el liderazgo de todos los campesinos originarios (Ibid, 2009). Y este hecho Filemón Escóbar lo atribuye a que el movimiento fortaleció de forma especial la línea política defensa de la hoja de coca (Escóbar, 2008). El paso por el Congreso como diputado por parte de Evo Morales no dejó indiferente a nadie hasta tal punto que su primera acción en el Parlamento fue entregarle al presidente del Congreso un documento que hacía referencia la hoja de coca y la ley 1008 y de cómo el MNR pisoteó dicha ley y, para ello, asesinó a decenas de productores y productoras del Trópico: La proposición acusatoria para el juicio de responsabilidades a dos ministros de gobierno (Ibid, 2008:206). Incluso Morales llegó a ser expulsado del Parlamento en el año 2002 bajo la acusación de utilizar su representatividad parlamentaria para cometer el crimen de dos policías que fueron torturados y asesinados a golpe de piedra en el Chapare.¹²⁶ Finalmente Evo afirma que las muertes son responsabilidad de un gobierno que negó el diálogo e impuso un decreto supremo que estrangula la comercialización de la hoja de coca en el Chapare.¹²⁷

¹²⁴ Junto con Evo Morales estaban como firmes candidatos, Alejo Véliz Lazo, sindicalista campesino quechua del Valle, y Felipe Quispe Huanca indígena aimara de La Paz.

¹²⁵ Evo se hace con la diputación de la circunscripción que corresponde al Chapare y a Carrasco (también área cocalera) con el 70% de los votos.

¹²⁶ Según relato de Evo Morales, se produjo un enfrentamiento entre los cocaleros y las fuerzas del orden cuando los primeros intentaron tomar el mercado de hoja de coca de Sacaba en Cochabamba. El choque acabó con el incendio de 25 vehículos. Cuando se intentaba abrir el diálogo con la defensora del pueblo, mueren a balazos los dos primeros cocaleros. Al día siguiente caen dos soldados y un cocalero a balazos. Finalmente, dos uniformados fueron secuestrados y sus cuerpos aparecieron con signos de torturas a golpe de piedras.

¹²⁷ Pulso Semanario. Viernes 25 al jueves 31 de enero de 2002. “La última sesión de Evo Morales”.

6. El “cato” de Hoja de Coca

Por otro lado, es importante también rescatar que los movimientos cocaleros lograron acuerdos sobre el cultivo y la comercialización de la hoja de coca, de los cuales el más importante fue quizás el acuerdo firmado entre los cocaleros del Trópico de Cochabamba (Chapare) y el Gobierno de Carlos Mesa en Octubre 2004.

Condicionado a los resultados de un futuro estudio sobre la demanda de la hoja de coca para el consumo tradicional se les permitió a los cocaleros cultivar una superficie de tierra de 0,16 hectáreas (lo que se conoce como un cato) hasta que se definiera la cantidad necesaria para satisfacer esa demanda. Además se toleró el funcionamiento de 18 mercados primarios de acopio y venta, permitiendo su comercialización al mercado nacional de la cosecha. Para ese fin se estableció un período de un año.

Este plazo quedó alterado por los sucesos políticos en el país. En octubre de 2003, el presidente electo de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, huyó del país después de reprimir de manera sangrienta las protestas de los movimientos sociales en contra de sus políticas. En Junio de 2005, su sucesor en la presidencia, Carlos Mesa, renunció al cargo, dejando al mando al entonces presidente de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez, quien proclamó elecciones generales para diciembre de ese mismo año.

Las zonas de cultivo tradicional están casi exclusivamente ubicadas en Los Yungas. Para los agricultores cocaleros del Chapare, esta distinción siempre fue algo arbitraria e injusta. Para los productores de Los Yungas, quienes lograron establecer un mercado estable y una economía sostenible, el sistema actual rinde resultados, aunque también al interior de esta región se han definido zonas tradicionales, en transición e ilegales, reproduciendo las mismas divisiones que se observan en el ámbito nacional.

La pausa en la erradicación forzosa constituyó un cambio concreto en las políticas de drogas en Bolivia en un período político turbulento. Entre febrero y octubre de 2004, el gobierno de Mesa y los dirigentes de las seis federaciones del Trópico de Cochabamba iniciaron una serie de reuniones con el fin de resolver las demandas de los cultivadores de coca, que incluían una pausa en la erradicación de la coca excedente, la desmilitarización

de las zonas productoras de coca y la participación, a través de una mancomunidad de municipios, en los programas de desarrollo alternativo.

La llamada “pausa” en la erradicación se selló con un convenio el 16 de mayo de 2004, después de ocho semanas de intensas conversaciones. El gobierno de Mesa sin embargo, sólo comenzó a aplicar lo convenido a partir del 3 de octubre, fecha en la que finalmente el gobierno aceptó reducir la cantidad de cultivos a erradicarse, respetando el cato correspondiente a cada productor sindicalizado (los 23 mil afiliados de las seis federaciones), aunque también inicialmente se habló de “un cato por familia”.

La obtención del cato representó paz y estabilidad en el Chapare, después de años de enfrentamientos y militarización de la zona, y un alto número de muertos y heridos. Las estimadas 3.200 hectáreas que totaliza la tierra cultivada “tolerada” crearon las condiciones para acabar con una época que se extendió por más de diez años.

En el documento firmado se acordó que:

“el proceso de reducción y registro será pacífico, el mismo que será ejecutado, controlado y supervisado por la Dirección de Reconversión de la Coca (Direco) y la Fuerza Especial de Tarea Conjunta (FETC) en coordinación con las seis federaciones del trópico de Cochabamba”.

Efectivamente, la erradicación se incrementó partir de esa fecha en el Chapare, lográndose la meta establecida para el año de erradicar ocho mil hectáreas. Tanto el gobierno como los productores de coca del trópico de Cochabamba ratificaron la decisión de respetar y coadyuvar en todas las acciones orientadas a la interdicción y lucha contra el narcotráfico. De este modo quedaron sembradas las semillas de la política de droga del gobierno de Evo Morales.¹²⁸

¹²⁸ Transnational Institute (2006). “Coca yes, cocaine, no? Legal options for the coca leaf”. *Drogas y Conflicto. Documentos de Debate del Transnational Institute. TNI Briefing Series N° 13.*

7. El Gobierno de Sánchez de Lozada y Carlos Mesa Gisbert: La Concepción de EEUU

A pesar de todos los esfuerzos empleados para lograr la meta de erradicación de “Coca Cero” y de que Estados Unidos había felicitado en varias ocasiones al gobierno de Banzer, la llegada al poder de Gonzalo Sánchez de Lozada trajo consigo un aumento en los cultivos. Esto fue atribuido al empeoramiento de la situación económica y a la transición de gobierno entre Banzer y Jorge Quiroga que tuvo lugar en agosto de 2001. El retroceso, al aumentarse un 23%¹²⁹ el área cultivada, se produjo incluso después de haber reducido 12.000 hectáreas ese mismo año.¹³⁰

Por primera vez desde la implementación del Plan Dignidad, se afirma que el área donde se estaba cultivando mayor cantidad de hoja de coca era en Los Yungas y no en el Chapare. Sin embargo, el propio gobierno de los Estados Unidos reconoce que no es posible poner en marcha la misma estrategia que se utilizó en el Chapare ya que Los Yungas cuenta con una tipografía e historia muy diferente a la del Trópico de Cochabamba. De igual manera afirman que debido a la violenta y fuerte oposición cocalera ni Sánchez de Lozada ni el gobierno anterior pudieron erradicar los cicales en Los Yungas. Aun así, el mayor reto que debía afrontar la administración de Sánchez de Lozada era intervenir en esa zona. Por otro lado, todos los esfuerzos en materia de interdicción se vieron opacados por la adaptación de los narcotraficantes ante la reducción de mercado de precursores químicos. Por aquel entonces, Bolivia seguía siendo un país de tránsito para la coca base peruana.¹³¹

En relación al gobierno de Carlos Mesa, Estados Unidos reconoció su labor y colaboración ya que, en su opinión, continuaban buscando mecanismos de control al mercado legal de la coca y para prevenir la transformación de la coca en cocaína. Además, Mesa tomó la decisión de presidir personalmente la Mesa de Control Antinarcóticos (CONALTID), gesto que fue alabado por los estadounidenses. De igual manera, también reconocieron la labor

¹²⁹ Supuso un aumento de 4.500 hectáreas con respecto a los niveles de 2001. Según el gobierno estadounidense fue resultado de la alta capacidad de los cocaleros para replantar.

¹³⁰ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2004). *International Narcotics Control Strategy Report 2008. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: www.state.gov.

¹³¹ *Ibíd.*

desarrollada, en las zonas donde por la orografía del terreno no se podía erradicar, por los puntos de control que evitaban el movimiento de hojas, precursores y droga ilegal.¹³²

8. Análisis sobre la implantación de la Política “Coca Cero” en Bolivia

Tras analizar los factores más relevantes que han influido en la implementación de la política de coca cero por los distintos gobiernos de Bolivia, se ha podido corroborar la gran influencia que ha tenido Estados Unidos en el país durante décadas. Y esto es remarcable porque esto ha venido desde dos vertientes, la económica y la ideológica.

Por un lado, el gobierno de Estados Unidos ha sido el aliado más importante con el que ha contado Bolivia para hacer frente al narcotráfico, sobre todo en materia económica ya que han estado presentes a través de la transferencia de recursos y del entrenamiento de personal boliviano de las fuerzas armadas y de la policía nacional. En este sentido, habría que decir que esta colaboración ha tenido mucho que ver con la ausencia de fondos en Bolivia para hacer un seguimiento a las actividades ilícitas que se han venido produciendo a causa del narcotráfico.

Otra de las vertientes en las que ha influido Estados Unidos de manera notable, ha sido el concepto base sobre el que había que hacer frente a la producción de sustancias ilícitas. Ese interés por parte de Estados Unidos por atacar a la fuente de producción y acabar con cualquier cultivo de hoja de coca en la región andina, ha tenido mucha repercusión en Bolivia. El ejemplo más palpable ha sido la implementación del Plan Dignidad, cuyo lema principal era precisamente “Coca Cero”. En esencia, la política de Estados Unidos en Bolivia ha consistido en erradicar y reemplazar cultivos a partir del accionar de las Fuerzas Armadas. Pero esta política, evidentemente, no ha funcionado.

A su conclusión, no les quedó más remedio que admitir que, a pesar de los avances logrados durante el gobierno de Banzer y de que el ejército había superado una cifra récord de erradicación, el repunte de los cultivos de hoja de coca a partir de 2002 fue un hecho

¹³² United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2004). *International Narcotics Control Strategy Report 2008. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: www.state.gov.

innegable. Como hemos visto a lo largo de este capítulo, el arraigo que existe en los cultivadores y federaciones cocaleras ha creado una dependencia económico-cultural que es muy difícil de romper. La hoja de coca está presente en muchos de los aspectos de la vida diaria de la población boliviana y, por tanto, la idea de erradicar todos los cultivos iría en contra su cosmovisión. Pero sobre todo, el punto más importante es, que la hoja de coca es una fuente de recursos muy importante para muchas familias y más teniendo en cuenta que los programas de desarrollo alternativo no han tenido el éxito esperado.

El desarrollo alternativo, tal y como lo concibieron desde el gobierno de Estados Unidos y de Bolivia, ha sido otro fracaso ya que no ha tenido en cuenta ni las características de las tierras (En Los Yungas la tierra está prácticamente agotada y es difícil que los productos que proponen como alternativos lleguen a dar las ganancias que trae la coca), ni las preferencias de los campesinos, así como la necesidad de encontrar mercados alternativos a esos productos.

Otro punto destacable que el Plan Dignidad no contó con el apoyo ni el respaldo de los movimientos sociales, es más, siempre encontró oposición en ellos. De esta forma, se fue cuajando una bomba de relojería que estallaría con el aumento de la relevancia política que fue adquiriendo el propio Evo Morales. Además, contribuyó de forma notable a que el discurso anti hegemónico, bandera del movimiento cocalero, tomase forma y fuese calando en la población boliviana.

CAPITULO IV

Ante los antecedentes históricos que ya fueron expuestos en el capítulo anterior, la llegada al poder de Evo Morales supuso un giro en la forma de luchar contra el narcotráfico. Tanto por el concepto que pretendía aplicar, como por sus tensas relaciones con Estados Unidos. Para conocer cuáles han sido los alcances y las repercusiones de todo esto a lo largo de las siguientes páginas se hará el análisis tanto de la política estatal externa como interna implementada por el gobierno de Evo Morales desde el inicio de su mandato.

1. La Llegada al poder del dirigente cocalero “Evo Morales”

La llegada al poder de Evo Morales, fue el resultado de un proceso gradual y sostenido de pocos años, que además se vio favorecida por el nuevo clima político regional. En las elecciones presidenciales de diciembre de 2005, Evo Morales consiguió el 53,74% de votos, frente al 28,59% de su principal opositor, Jorge Quiroga, con este porcentaje, fue el primer candidato presidencial en conseguir la mayoría absoluta para una sola fuerza en muchas décadas en Bolivia. El MAS obtuvo también el control directo de la Cámara de Diputados y una importante representación en el Senado.

Consecuentemente este escenario trajo consigo una serie de cambios en la vida política del país. El vicepresidente, Álvaro García Linera, explicó que algunas de las transformaciones más destacables de su gobierno tenían que ver,

“con el nuevo papel del Estado boliviano en el control, la generación y utilización de excedente. Un Estado productor, controlador de la mayor parte del PIB. Un segundo elemento de cambio económico es el desarrollo de procesos de modernización de las economías familiares micro-empresariales y artesanales urbanas, y de las economías campesinas comunitarias” (Stefanoni et al. 2009: 64-65).

En relación al tema de la coca, Evo Morales siguió conservando su puesto como dirigente de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba por pedido de los propios

cocaleros¹³³. Esto puede dar una idea de la fuerte conexión que tiene con este movimiento durante su gobierno.

La importancia de que un dirigente cocalero llegase al poder radica en que durante muchos años, este grupo social ha sido fuertemente criminalizado por su actividad económica. De hecho, el gobierno de los Estados Unidos había tratado constantemente de unir a Evo Morales, al MAS y al movimiento cocalero con los grupos terroristas. Aunque no se ha podido demostrar que en Bolivia hayan existido ni guerrillas ni grupos paramilitares, desde Washington se utilizó en múltiples ocasiones la teoría de los narcoterroristas para calificar a este movimiento.

En 2003, por ejemplo, el general James T.Hill, por aquel entonces Comandante del Comando Sur, alertó de que en Bolivia los narcoterroristas y los partidos políticos radicales habían combinado esfuerzos para socavar a los gobiernos electos (Ledebur y Youngers, 2008).¹³⁴ En el Informe de País sobre Terrorismo correspondiente a 2007¹³⁵, se afirmó que con la inestabilidad política, un marco legal débil, el aumento de los cultivos de coca, y la apertura diplomática a países como Irán, Bolivia estaba mostrando ser un país que potencialmente podría albergar movimientos terroristas. Incluso, plantearon la posibilidad de que el ELN, las FARC, el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru y el Partido Patria Libre de Paraguay estuvieran actuando en Bolivia.

Aunque el conflicto con Estados Unidos y el movimiento cocalero se habían venido forjando desde años atrás, uno de los episodios más concretos del afán de los estadounidenses por evitar que Evo Morales llegase al poder fueron las declaraciones del entonces embajador de Estados Unidos en Bolivia, Manuel Rocha. El diplomático afirmó

¹³³ Los Tiempos (2008). "Las federaciones del trópico no aceptarán la renuncia de Evo a la dirigencia sindical". Los Tiempos, 25 de julio. Disponible en: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20080725/las-federaciones-del-tropico-no-aceptaran-la-renuncia-de-evo-a-la_30658_41029.html

¹³⁴ Ledebur, Kathryn y Coletta A.Youngers (2008). "Balancing Act: Bolivia's Drug Control Advances and Challenges" Disponible en www.wola.org.

¹³⁵ Department of State (United States of America) (2007). Country Reports on Terrorism 2007. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/105904.pdf>

que si el pueblo votaba por Evo Morales, su país reduciría la ayuda económica.¹³⁶ Después de estas declaraciones, la Defensora del Pueblo afirmó que,

“en el momento en que hay un agente diplomático que decide más que los ministros, a veces más que el Presidente, hay un debilitamiento de toda la institucionalidad democrática, que no creo le haga bien a nadie”.¹³⁷

El problema diplomático quedó resuelto cuando Charles Shapiro, un representante del Departamento de Estados, desautorizó las palabras de Rocha y afirmó que Estados Unidos colaboraría con el ganador de las elecciones fuese quien fuese.¹³⁸

Todas estas disputas podrían haber llevado a la idea, como sostienen algunos autores, de que la guerra contra las drogas lanzada por Estados Unidos es una suerte de repetición de lo que ocurrió en la época de la conquista.

“En los Andes, la coca es el equivalente general de sentido de otro sistema civilizacional, esta vez animista y matrístico. En Europa, el patriarcado racionalista había logrado extirpar todo vestigio de la Magna Mater y no podía permitir su presencia en el nuevo mundo. La monarquía católica diseñó entonces la “Extirpación de idolatrías” y la inquisición. En el siglo XX se repetirá la fórmula (Medina, 2009)”¹³⁹, utilizando como eje vertebrador la lucha antidrogas.

2. Giro en la Política Exterior con Estados Unidos

2.1 Expulsión de USAID y la DEA

A lo largo de 2008, tanto el gobierno de Estados Unidos como el de Bolivia, se lanzaron una serie de acusaciones que acabaron con la expulsión recíproca de embajadores y con una

¹³⁶ El Diario (2002). “Confesión: embajador Rocha pidió a Manfred no votar por el MAS”. El Diario, 17 de julio. La intromisión del embajador llegó hasta tal punto que en el año 2002, el otro candidato a la presidencia por el político NFR, Manfred Villa, reconoció que Rocha le había pedido no pactar con Evo Morales si llegaba a la presidencia.

¹³⁷ Boletín del Centro de Documentación e información de Bolivia. Bolivia Press. CEDIB (2002). “El país que deja Tuto Quiroga”. CEDIB, 13 de agosto. http://www.cedib.org/adjuntos/273_130802boliviapress.pdf

¹³⁸ La Razón (2005). “EEUU dice que ayudará al país gane quien gane”. La Razón, 20 de julio. http://www.la-razon.com/versiones/20050720_005243/nota_249_188292.htm

¹³⁹ Medina, Javier (2009). “La problemática de la hoja de coca”. Boletín *La coca hoja por hoja* 2. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia y la Unión Europea.

ruptura en las relaciones. En junio de 2008 en la región del Chapare, la Federación de Cocaleros determinó expulsar de esa región a la USAID (*U.S. Agency for International Development*)¹⁴⁰, acusándola de financiar grupos que atentan contra la democracia. Según Humberto Guardia, alcalde de Chimoré, no se veían progresos desde que la USAID actuaba en la zona:

“Son 14 años que USAID está con nosotros y han gastado mucho dinero, nunca se ha visto el desarrollo en esta zona. Este miércoles (25/06/2008) será su última actividad en Chimoré”.¹⁴¹

Según la misma información, el diputado y dirigente cocalero Asterio Romero señalaba:

“El Chapare ha sido dignificado a nivel nacional e internacional por su luchas en beneficios de la Patria y consecuentes con esta lucha, hemos decidido sacar al USAID”.¹⁴²

Por su parte el gobierno boliviano advertía de que la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, gastaba una media de 85 millones de dólares en el país de los que el gobierno decía tener solo conocimiento del gasto de un 30% de ese monto.

Además, acusó a la agencia de intromisión y le solicitó que cerrase los programas de Centros Integrados de Justicia y de Fortalecimiento de Instituciones Democráticas al considerar que estaban incursionando en asuntos internos de país.¹⁴³ En el mes de Julio de 2008, tuvo lugar una reunión entre Evo Morales y el por entonces subsecretario de Estado norteamericano para Latinoamérica Thomas Shannon, en la que el Presidente de Bolivia condicionó la ayuda internacional de Washington al afirmar que:

¹⁴⁰ La Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID, es el organismo estatal norteamericano que tiene como objetivo canalizar y organizar los recursos que el Estado norteamericano asigna al desarrollo de países que lo necesiten. Es, en otras palabras, una agencia federal gubernamental que concentra los diversos planes de cooperación internacional bajo la supervisión del Departamento de Estado.

¹⁴¹ “Productores de coca deciden expulsar a USAID del Chapare”. *Agencia Árbol*, Junio 24, 2008. Disponible en: <http://encod.org/info/BO-PRODUCTORES-DE-COCA-DECIDEN.html>.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ La Prensa (2009). “USAID gasta \$us 85 millones y Gobierno desconoce su destino”. La Prensa, 23 de septiembre. Esta información había sido desvelada en un Informe encargado por el Ministerio de Planificación boliviano.

“si Estados Unidos quiere cooperar, que su plata entre al programa `Bolivia cambia, Evo cumple´, no cooperando a los opositores, lo que hacen en este momento”.¹⁴⁴

En mayo de 2013 USAID¹⁴⁵ fue expulsado de forma definitiva de territorio boliviano, según lo afirmado por el propio presidente Evo Morales, la expulsión de la USAID se justifica en que dicha agencia ejecutaba sus proyectos de desarrollo solo con fines políticos, impulsando así la división de las organizaciones sociales.

Pero otro de los hechos que señalaría cuán tensas eran las relaciones entre Washington y el gobierno boliviano desde que Evo Morales asumió la presidencia, fue lo acontecido en septiembre de 2008, según un comunicado difundido por la Casa Blanca, George W. Bush proponía suspender a Bolivia como beneficiario de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), y de las Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA).¹⁴⁶ Frente a estas decisiones, Susan Schwab representante de Comercio Exterior de la administración Bush señalaba que:

El demostrable fracaso de Bolivia en la cooperación en los esfuerzos antinarcóticos durante los pasados doce meses indica que Bolivia no está cumpliendo con importantes criterios para beneficiarse del ATPA y ATPDEA (...) las acciones recientes de la administración de Morales en relación a la cooperación en la lucha antinarcóticos no son las de un socio y no cumplen las normas de este programa.¹⁴⁷

A pesar que ya se podía evidenciar un discurso opositor de Evo Morales hacia el papel de Estados Unidos en la región, no fue hasta que el embajador Philip Goldberg se reunió con algunos de los prefectos de los departamentos opositores (llamados media luna)¹⁴⁸ del país que se cuajaron los motivos para declararlo persona “non grata”. Además, le consideró responsable de las protestas del mes de septiembre de 2008 cuando en la media luna se

¹⁴⁴ “Morales pide a USAID financiar `Evo Cumple´”, *Agencia Mirabolivia*, Julio 28, 2008.

¹⁴⁵ (Paredes, 2013). Paredes, I. (2 de mayo de 2013). Evo expulsa a USAID de Bolivia tras acusarla de injerencia política. *La Razón*

¹⁴⁶ “Bush decide dejar a Bolivia sin preferencias arancelarias”, *Diario La Razón*, Septiembre 27, 2008.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Los departamentos opositores y que formaban la media luna son: Santa Cruz, Beni, Chuquisaca y Tarija.

produjeron ataques a entidades públicas como forma de protesta.¹⁴⁹ Según denunció el propio Evo Morales, el Embajador Goldberg habría ejecutado acciones desestabilizadoras en Bolivia.

Unos meses después de la expulsión del embajador, en enero de 2009, la entidad encargada de diseñar y ejecutar las políticas antidrogas DEA abandonó Bolivia después de 35 años de trabajo en el país. Al igual que ocurrió con Goldberg, los acusó de injerencia política, financiamiento a cívicos y espionaje durante la crisis política regional que enfrentó su gobierno durante 2008.¹⁵⁰ Todo esto encontró de forma profunda las relaciones entre ambos países.

La suspensión del ATPDEA. De acuerdo a los cálculos efectuados, Bolivia perdió un total de 50.000 empleos, principalmente en El Alto y en La Paz, llegando a afectar a 298 empresas exportadoras de las 468 que existen en Bolivia. En términos económicos, Bolivia había ganado desde el año 2002 un total de 205.973 millones de dólares gracias a este acuerdo.¹⁵¹ Al igual que Bolivia hizo con el tema del narcotráfico, buscó aliados regionales suscribiendo un acuerdo para vender textiles, el sector más afectado, a Venezuela.¹⁵²

2.2 Propuesta del Gobierno boliviano: hacía una relación igualitaria

Después de las dificultades diplomáticas sufridas entre Estados Unidos y Bolivia, el gobierno del presidente Morales a partir de mayo de 2009 decidió presentar una propuesta alternativa sobre cómo se debían manejar las relaciones entre ambos países. Tal y como expresó el canciller David Choquehuanca durante la visita del Secretario de Estado Adjunto para América Latina, Thomas Shannon, al país,

el objetivo de Bolivia es la promoción de un Nuevo Convenio Marco de Relaciones Bilaterales de Mutuo Respeto que sustituya el Convenio Marco de 1951 al que calificó de

¹⁴⁹ El Mundo (2008). "Evo Morales declara persona 'non grata' al embajador de EEUU por 'dividir' a Bolivia". El Mundo, 11 de septiembre. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/10/internacional/1221081990.html>

¹⁵⁰ Los Tiempos (2009). "DEA deja Bolivia; Gobierno expresa su „complacencia“". Los Tiempos, 31 de enero.

¹⁵¹ La Razón (2008). "El impacto de las preferencias arancelarias en Bolivia". La Razón, 8 de octubre.

¹⁵² La Razón (2008). "El Gobierno suscribe un acuerdo para vender textiles a Venezuela". La Razón, 30 de octubre.

obsoleto ya que “refleja la vieja política que se sintetiza en la frase lo que está bien para los Estados Unidos de América, está bien para el mundo” (Choquehuanca, 2009).¹⁵³

El Convenio de 1951, que había permanecido vigente hasta entonces, exponía cuáles eran los procesos por los que Bolivia y Estados Unidos iban a cooperar mutuamente. A pesar de que reconocía que el gobierno de Bolivia trataría de coordinar e integrar todos los programas de cooperación técnica que se implementasen en su territorio, también Estados Unidos exigía que le proporcionase información pertinente sobre los proyectos, programas y demás.¹⁵⁴ Aprovechando la visita de Shannon, Choquehuanca reiteró los principales puntos que habían constituido las diferencias fundamentales entre ambos países:

Estados Unidos, antes de que llegase Evo al poder, violó la soberanía boliviana al llevarse de manera irregular misiles que estaban en el país; el gobierno estadounidense nunca repudió la conspiración interna contra el gobierno de Evo; y finalmente, descertificó al país y le privó de los beneficios del ATPDEA a pesar de tener uno de los mejores desempeños en la lucha contra el narcotráfico (Choquehuanca, 2009).

En relación al narcotráfico y la hoja de coca y la propuesta realizada por Bolivia, cuyo objetivo principal fue que se pueda entablar una relación de igual a igual (Ibid, 2009) se planteó:

Dentro del principio de responsabilidad, un tratamiento integral, equilibrado y multilateral, para trabajar de manera conjunta en la lucha contra el narcotráfico para prevenir, combatir y reducir la producción y consumo de drogas ilícitas. En esta lucha conjunta contra el narcotráfico se coordinaría con los gobiernos vecinos de la región, con UNASUR, la OEA, la Unión Europea y las Naciones Unidas.¹⁵⁵

¹⁵³ “Qué EEUU no apoye a opositores ni intente convertirnos en parias internacionales”. Discurso del canciller David Choquehuanca en el acto de apertura del Diálogo Bolivia-Estados Unidos que tuvo lugar el 27 de octubre de 2009.

¹⁵⁴ United States of America and Bolivia (1951). Point Four General Agreement for technical co-operation. Signed at La Paz, on 14 March 1951.

¹⁵⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores (Estado Plurinacional de Bolivia) (2009). Propuesta del Estado Plurinacional de Bolivia. Convenio Marco de Relaciones Bilaterales de mutuo respeto entre el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y el Gobierno de los Estados Unidos de América.

En mayo de 2009, La Paz, a través de su Ministro de Gobierno, Alfredo Rada y Washington con una Delegación de Alto Gobierno encabezada por Thomas Shannon, acordaron encarar la lucha contra el narcotráfico como una responsabilidad compartida, y “dejando de lado” en palabras de Alfredo Rada los términos de “cooperación” con los que hasta entonces se había manejado el asunto. Asimismo, en el marco de esta reunión, el ministro de gobierno ratificó la determinación del Estado boliviano de nacionalizar la lucha antidroga y anunció que no se permitiría nuevamente el ingreso de la DEA a Bolivia.

En noviembre de 2011 y con el compromiso de encausar aquellas relaciones fracturadas, se firmó formalmente el *“Convenio Marco de Relaciones Bilaterales de mutuo respeto y colaboración entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia”*. Donde entre sus metas principales, se ratifica la promoción del comercio conjunto y la responsabilidad compartida en la lucha contra el tráfico de drogas —sin incluir el tema de ATPDEA— bajo el respeto de la igualdad soberana de los Estados y el respeto de la no injerencia en los asuntos internos.

3. Alternativas anti-hegemónicas de Lucha contra el Narcotráfico

3.1 Nacionalización y Regionalización

Debido a que uno de los reclamos más importantes en relación a la política antidroga de los gobiernos anteriores tenía que ver con la intromisión de actores externos, el discurso de Evo Morales, muy relacionado con el tema de hacer frente al imperialismo liderado por Estados Unidos, pasó a centrarse en dos temas básicos: la nacionalización y la regionalización.

Al igual que hizo con los asuntos relacionados con el petróleo, Evo Morales introdujo la idea de que era necesario que el Estado tomase las riendas de la lucha antidroga en el país. Por este motivo, planteó que la expulsión de la DEA iba a dar paso a un proceso de *nacionalización* en materia antinarcóticos.

La toma de control de la lucha antidrogas iba a formar parte de un proceso de estatización de la economía que fue emprendido en 2006 ya que Bolivia tenía la capacidad financiera y una policía preparada para continuar por sus propios medios con este proceso (Quiroga, 2008).¹⁵⁶ Después de la salida de la DEA en 2009, informaciones aparecidas en los medios de comunicación bolivianos anunciaron la intención del Gobierno de “quedarse” con muchos de los materiales aportados por esta institución estadounidense a la FELCN. Concretamente, fueron mil fusiles, 71 vehículos y al menos dos aviones Hércules que fueron donados por la DEA.¹⁵⁷ A pesar de esta noticia, la FELCN anunció que no tenía equipos para encarar la lucha contra el narcotráfico.¹⁵⁸

Tras sucesos estos sucesos, Bolivia comenzó a firmar convenios con otros países con el fin de reforzar sus capacidades. Consecuentemente, Bolivia se acercó de manera especial a Rusia, al que considero como en nuevo aliado que podría sustituir el papel de Estados Unidos en el País. Según Felipe Cáceres, Viceministro de Defensa Social, el aporte que hacía Estados Unidos sería similar al que daría Rusia. La diferencia, en su opinión, radica en que con los estadounidenses el ejército y la policía no recibían capacitación antinarcóticos sino en terrorismo, vertiente que no era una prioridad para el gobierno boliviano (Ibid).

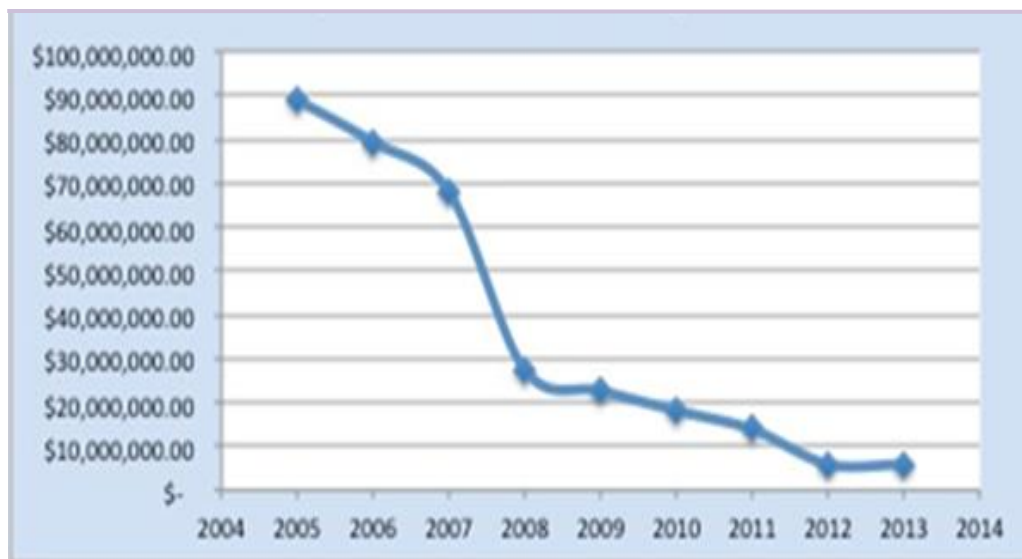
De esta manera con la nacionalización Bolivia debió asumir mayores responsabilidades en la parte logística, operativa y de inteligencia antinarcóticos. Por lo que en la parte fiscal se comenzó con la asignación de 140 millones de Bs (20 millones de dólares) en 2008 para reemplazar los recortes presupuestarios que desde el 2006 comenzó a efectuar Washington.

¹⁵⁶ A pesar de esta afirmación, el presidente de Bolivia reconoció que la lucha contra las drogas es un asunto que concierne a todos los países, especialmente a Estados Unidos y a Europa, sin embargo, su país iba a optar por esta opción de nacionalización.

¹⁵⁷ La Prensa (2008). “Estado se adueñará de mil fusiles y 71 vehículos donados por la DEA”. La Prensa, 8 de noviembre.

¹⁵⁸ El Deber (2009). 3 de marzo. La DEA, a principios de enero de 2009, decidió sacar el avión Awacs que controlaba los vuelos clandestinos de avionetas dedicadas al tráfico ilícito. Además, Estados Unidos dejó de pagar los bonos que recibían los policías de la FELCN a través de la Agencia de Cooperación Antidroga (NAS).

Financiamiento de los EEUU hacia Bolivia para Control de Drogas



Fuente: Informes de Asuntos Internacionales de los EE.UU. sobre Estupefacientes y Aplicación de la Ley (INL)

Desde que el Presidente Evo Morales asumió la presidencia, la asistencia económica estadounidense hacia Bolivia en materia antinarcoóticos declino de manera sostenida. Ello no obstante, desde el punto de vista del gobierno boliviano, menos asistencia es mejor que más asistencia pero con condicionamientos.

Por otro lado como alternativa anti hegemónica de lucha contra las drogas el gobierno del presidente Evo Morales planteo *la regionalización*. La cual se materializaría de dos formas: mediante acuerdos y alianzas bilaterales con países limítrofes y con la participación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).¹⁵⁹ Quienes son parte del Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD), presidido el año 2011 por Bolivia.

Los primeros acuerdos de trabajo mancomunado se produjeron durante el 2008 con el Plan Bravo en Brasil, Plan Inca en Perú y Plan Huaracán en Argentina, Chile, además del Plan 6

¹⁵⁹ En su proyecto de regionalización se priorizó la acción de UNASUR, pero no así la de otros organismos regionales que trabajan el tema del narcotráfico como la CAN y la OEA.

Fronteras en el que participaron 6 países, entre ellos Bolivia.¹⁶⁰ Por otro lado, Bolivia también firmó con Argentina un convenio contra el narcotráfico denominado Plan Árbol Bilateral. La finalidad de este acuerdo es la coordinación de acciones entre la Policía de ambos países en el intercambio de información.¹⁶¹ Y el 13 de noviembre de 2012 se firmó el acuerdo trilateral entre Bolivia, Brasil y el Perú planteando controles fronterizos e interdicción.¹⁶² El plan incluye la colocación de radares en las fronteras de los países para poder derribar vuelos identificados como medios de transporte de drogas ilícitas.

Uno de los aliados más fuertes y que inmediatamente prestó apoyo a Bolivia es Brasil, país que comprometió el envío de helicópteros que serían utilizados para trasladar efectivos de un lugar a otro con el fin de erradicar cultivos de coca y realizar tareas de interdicción.¹⁶³ Este acuerdo es de vital importancia ya que ambos países comparten una enorme frontera de 3.423 kilómetros, además de que, en muchos de los puntos fronterizos, los controles son escasos y a veces nulos.

Sin embargo, la militarización conjunta de la frontera compartida entre Bolivia y Brasil presento mayores retos que éxitos. Con una longitud mayor que la frontera entre los EE.UU. y México, resulta casi imposible el bloqueo físico del flujo de drogas. Al mismo tiempo, la frontera no se encuentra bien definida y, como resultado las tropas de ambos países han cruzado la frontera de su vecino. Como consecuencia, la creciente presencia militar a lo largo de la frontera ha alimentado en ocasiones tensiones bilaterales.¹⁶⁴

¹⁶⁰ La Prensa (2009). "Brasil compromete helicópteros a Bolivia para lucha antidroga". La Prensa, 16 de enero.

¹⁶¹ El Mundo (2009). "Bolivia y Argentina firman convenio contra el narcotráfico". El Mundo, 14 de enero.

¹⁶² "Bolivia, Brasil y Perú proyectan crear un fondo para la lucha antidroga con dineros de la extinción de bienes," *La Razón*, 14 de noviembre, 2012. http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Bolivia-Brasil-Peru-extincion-antidroga_0_1724827563.html

¹⁶³ Las aeronaves, que serían pilotadas por agentes brasileños, también controlarían las fronteras e identificarían carreteras, sendas y caminos que podrían ser utilizados por narcotraficantes para cruzar la línea de frontera de ambos países. La Prensa (2009). "Brasil compromete helicópteros a Bolivia para lucha antidroga". La Prensa, 31 de enero.

¹⁶⁴ "Brasil espera una respuesta boliviana sobre acción militar", *La Razón*, 30 de abril, 2012; "Bolivia refuerza control militar en la frontera donde lincharon a brasileño", *EFE*, 18 de agosto, 2012; y "[Brasil cierra su frontera con Bolivia por supuestos excesos](#)", *El Diario*, 26 de noviembre, 2012.

3.2 Acciones boliviano- estadounidense dentro la Responsabilidad Compartida

Tras querer fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico en enero de 2012 y bajo el principio de la responsabilidad compartida y respeto a la soberanía nacional, se firmó el proyecto trilateral entre Bolivia, Brasil y EE.UU. llamado “*Proyecto piloto de Control Integrado de la Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca*”, cual cuenta también con participación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

El documento fue suscrito en La Paz, después de tres intentos fallidos, por el ministro de Gobierno de Bolivia, Wilfredo Chávez; el embajador de Brasil en Bolivia, Marcelo Biato, y el encargado de Negocios de EEUU, John Cremer. El embajador de Brasil en Bolivia Marcel Biato resaltó el compromiso de los tres países en la lucha contra el narcotráfico,

“Como país vecino de Bolivia, para Brasil es un tema absolutamente crucial que el tema de la inseguridad, las amenazas en la frontera, jamás sean admitidas como un pretexto para no trabajar y avanzar en la integración”.

Para un cabal entendimiento del contexto político en el que se forjó este nuevo rol de Brasil, se ha de tomar en cuenta la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2010, que planteó un reacomodo de la vinculación estadounidense con la región vía Brasil:

“Damos la bienvenida al liderazgo de Brasil y buscamos ir más allá de las divisiones Norte-Sur del pasado para ir avanzando en asuntos bilaterales, hemisféricos y globales. [...] Daremos nuestro apoyo a los esfuerzos de Brasil en contra de las redes ilícitas transnacionales” (NSS, 2010: 44).¹⁶⁵

¹⁶⁵ NSS, *National Security Strategy*, Washington DC, The White House, 2010.

Entre los objetivos del proyecto están, mejorar la capacidad técnica de Bolivia en monitorear los cultivos excedentarios de coca y promover la coordinación técnica y científica entre los tres países. (Calizaya, 2012).¹⁶⁶

En este sentido los desafíos son:

- Implementar un sistema integrado de control y reducción de cultivos de coca e identificación de nuevas zonas de expansión en Bolivia.
- Modernizar y equipar con tecnología de punta para monitorear la erradicación de cultivos excedentes de hoja de coca en el país; prevé el uso de equipos de medición de alta precisión (GPS y Distanciómetro laser)¹⁶⁷, imágenes satelitales y software de procesamiento digital para análisis de datos georeferenciales. Prevé que los respectivos equipos y entrenamiento para el uso de los mismos sean proporcionados por EEUU, se prevé que las imágenes y su respectiva capacitación (para su obtención e interpretación) sean brindadas por Brasil y prevé que Bolivia realice el trabajo de campo y proporcione la infraestructura necesaria. De esta manera se promueve el seguimiento y la coordinación técnica y científica a través del desarrollo tecnológico entre los países firmantes con el fin de tener un mejor control y mayor precisión en las áreas de cultivo excedentario de coca para su erradicación en Bolivia.
- Proporcionar información periódica para una planificación efectiva; y priorizar nuevas zonas de intervención y asegurar que la información disponible sea oportuna.

El proyecto está en marcha, y el gobierno de Estados Unidos a través del encargado de Negocios de EEUU, John Cremer en La Paz ha mostrado su complacencia al referirse que en la lucha contra el narcotráfico es sumamente importante la cooperación y la coordinación internacional.

¹⁶⁶ Calizaya, Ernesto, "Brasil y EEUU firman acuerdos para lucha antidroga en Bolivia", en *La Razón*, enero 21 de 2012, http://www.la-razon.com/nacional/Brasil-EEUU-acuerdos-antidroga-Bolivia_0_1545445503.html.

¹⁶⁷ Equipos de medición de alta precisión (Sistema de Posicionamiento Global GPS y un instrumento de medición —Distanciómetro láser—, que calcula la distancia).

“El narcotráfico es una amenaza internacional, los grupos de crimen organizado no respetan las fronteras, están muy bien equipados y tienen muchos recursos (...) no hay ningún país, incluyendo el mío, que pueda enfrentar y derrotar esa amenaza sin la cooperación y coordinación de otros países”, John Creamer.

Este acuerdo es quizá uno de los acercamientos más importantes para reencausar aquellas relaciones diplomáticas fracturadas desde la firma del “Convenio Marco de Relaciones Bilaterales de mutuo respeto y colaboración entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia”. Sin embargo aún no se ha dado una fecha exacta para la reposición de embajadores.

4. La Hoja de Coca como protagonista y su reconocimiento en la nueva CPE

Como era previsible, uno de los planteamientos más significativos que hizo el gobierno de Evo Morales desde el inicio de su gobierno fue la defensa de la hoja de coca como patrimonio cultural. En este sentido toda la propuesta gubernamental en relación a cómo debiera ser la política en relación al narcotráfico y a la hoja de coca ha ido asentándose institucionalmente a través de diferentes fórmulas.

Quizá una de las más notorias ha sido la inclusión de un artículo referido específicamente a la hoja de coca en la Nueva Constitución Política del Estado¹⁶⁸ sección II. Coca. Artículo 384(CCCLXXXIV):

“El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley”.¹⁶⁹

¹⁶⁸ En el 2007, la Asamblea Constituyente aprobó la versión oficial, pero no fue hasta el 25 de enero de 2009 que fue aprobada por referéndum popular. Finalmente, fue promulgada el 9 de febrero de 2009.

¹⁶⁹ República de Bolivia. Asamblea Constituyente (Bolivia) (2008). Nueva Constitución Política del Estado. Versión oficial.

De esta manera en Bolivia, la normativa sobre la producción de hoja de coca se inicia en la propia Constitución Política del Estado. Este, entre otros temas, fue uno de los asuntos más discutidos por los constituyentes en 2007 quienes presentaron diferentes posturas al respecto. Por un lado, los que apoyaban la necesidad de plantear este artículo sostenían que es necesario desligar la hoja de coca del concepto de narcotráfico con el fin de crear una conciencia nacional sobre la importancia del rol que jugó la hoja milenaria en los procesos socioeconómicos de la historia boliviana.

En palabras de Raúl Prada, ex constituyente del MAS, la coca sintetiza de manera profunda las relaciones de poder en la formación social boliviana. Por otro lado, Ricardo Pol Achá, del partido Unión Nacional, sostiene que la liberalización puede producir un aumento del narcotráfico. Este artículo daría la base a modificar la Ley 1008 y, en su opinión haría más permisible la producción y consumo de cocaína.¹⁷⁰ A pesar de las discrepancias, fue incluido con el fin de desarrollar posteriormente otra ley, que pudiera sustituir a la ya existente, en base al reconocimiento del valor de la hoja de coca en el país.

Esta demanda a favor del reconocimiento de la hoja de coca en los últimos años fue respaldada por 133 países en vías de desarrollo en la Cumbre G77 del 14 y 15 de junio de 2013 en la capital cruceña cuando a través de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra se determinó investigar las propiedades médicas de la hoja.

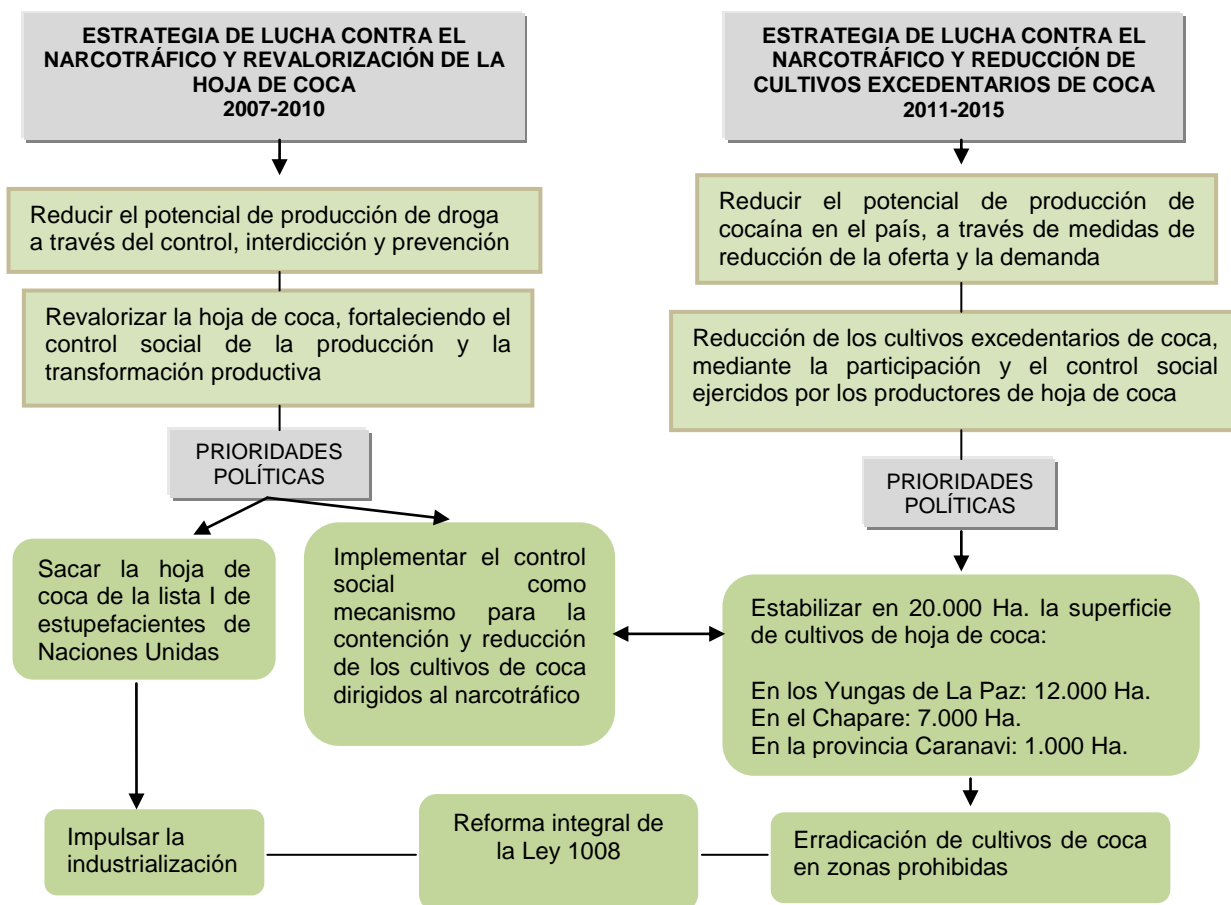
5. La nueva política Estatal de lucha contra el Narcotráfico

Como parte de la nueva política antinarcóticos, el gobierno de Evo Morales planteo un nuevo concepto que pretende dar más importancia a la voz de actores internos como los productores de hoja de coca. Consecuentemente los documentos donde se incluyeron todos los puntos más importantes de su discurso cuando pretende negociar, nacional e internacionalmente, sobre este tema tan delicado para su gobierno son, la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010 y, la

¹⁷⁰ La Razón (2008). "La coca adquiere rango de patrimonio". La Razón, 15 de enero.

Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015.¹⁷¹

Objetivos de Lucha Contra el Narcotráfico



Fuente: Elaboración propia

Ambas estrategias plantean un modelo contrapuesto a los anteriormente desarrollados para combatir el narcotráfico. Básicamente una de las implicaciones más importantes, del cambio de paradigma es el desarrollo de una política de la hoja de coca en forma paralela a la lucha contra el narcotráfico. Es decir, se mezclan dos cuestiones que deben tratarse de forma específica.

¹⁷¹ Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (Conaltid) (República de Bolivia).

Desde la perspectiva gubernamental la “coca” pasa de ser el elemento negativo central a convertirse en un factor reconocido del desarrollo campesino y elemento susceptible de consideración como objetivo de las intervenciones.

Atendiendo a estos principios, se ha evolucionado desde un enfoque centrado en la hoja de coca que la posicionaba como la razón de ser las intervenciones hacia un enfoque que, basado en la persona, se orienta hacia su desarrollo, aceptando la coca como una fuente de ingresos que forma parte de la estructura económica campesina.¹⁷²

Esta nueva política, concibe a la hoja de coca como una fuente de ingresos complementaria a la economía campesina y promueve su revalorización, controlando la utilización lícita de la misma. Es decir, la política de “coca cero” da paso a la de “compatibilidad y control”. Compatibilidad con otros cultivos como parte de las fuentes de ingreso campesinas y control de la expansión de su cultivo.

Para ello, uno de los cambios más importantes que se produjeron fue la creación, por primera vez en Bolivia, del Viceministerio de la Coca y Desarrollo Integral dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, con el objetivo de dar más visibilidad dentro del gobierno a esta temática. El D.S. 0649 de 20 de septiembre de 2010, reestructura el Concejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), la presidencia alterna de este consejo pasa a depender del ministerio de Gobierno, estableciéndose una Secretaria Técnica y una Secretaria de Coordinación, así mismo, se crea el Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización e Industrialización de la Hoja de coca (CONCOCA) bajo la presidencia del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, cuyo objetivo es promover la revalorización de la hoja de coca y complementar el desarrollo integral en las zonas productoras para la transformación de la matriz productiva.

¹⁷² Viceministerio de la Hoja de Coca y Desarrollo Integral (s/f). Disponible en: <http://www.agrobolivia.gov.bo/index.php?mod=vcdi>. Este Viceministerio tiene la misión de diseñar, elaborar, normar e implementar las políticas públicas referidas al desarrollo integral, en el marco de la participación y concertación social, el respeto de los programas y proyectos con organizaciones comunitarias (sociales) e instituciones, para mejorar la calidad de vida de los pobladores del ámbito de intervención del Programa de Desarrollo Integral. Otro de los objetivos es promover la inversión privada para reducir la pobreza y aplicar de forma interna y externa la Estrategia de Revalorización de la Hoja de Coca.

5.1 El Control Social y La Racionalización

El gobierno de Evo Morales ha optado por una estrategia distinta a las anteriormente desarrolladas para disminuir las superficies netas destinadas a la producción de hoja de coca en Bolivia, la racionalización y el control social de la producción de la hoja de coca.

Esta es una estrategia basada en la concertación con los propios productores, para lograr acuerdos de reducción voluntaria y pacífica en el Chapare y los Yungas. Aunque se aplica la erradicación forzosa allí donde la producción de coca no está permitida.

En el marco de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico el objetivo del gobierno es:

“reducir el potencial de producción de cocaína en Bolivia a través de medidas de control social de las culturas, interdicción del narcotráfico y acciones de prevención. De otra parte, busca revalorizar la hoja de coca con la participación del control social en la producción y el fomento del cultivo orgánico para su transformación productiva”.¹⁷³

Es decir, el gobierno de Evo Morales plantea su estrategia apostando fuertemente por la participación social a través del control comunitario para alcanzar las metas de racionalización¹⁷⁴ y de vigilancia de los cultivos de hoja de coca. En este sentido, la racionalización¹⁷⁵ son acciones concertadas con las comunidades para reducir las plantaciones de hoja de coca a través de la implementación de proyectos integrales

¹⁷³ Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (Conaltid) (República de Bolivia) (2006). Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010.

¹⁷⁴ A modo de eufemismo, en lugar de utilizar la palabra usada durante la etapa de apoyo estadounidense en la lucha antidroga, “erradicación”, se optó por adoptar esta palabra para significar la necesidad de arrancar cultivos de hoja de coca excedentarios y fuera de la ley.

¹⁷⁵ Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y el Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (Estado Plurinacional de Bolivia) (2009). Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca. El gobierno de Bolivia establece tres áreas definidas en donde se puede y no se puede cultivar hoja de coca. Por un lado están las áreas de manejo ecológico, que serían las zonas tradicionales y antiguas de plantación y que estarían destinadas a cubrir el consumo tradicional, cultural y de la industria; la mencionada área de racionalización; las áreas de no expansión, que serían las áreas aledañas a las zonas de manejo agroecológico, los parques nacionales y las que han dejado de producir coca por el tema de la racionalización; zonas expulsoras de población, es decir las regiones donde se han producido profundos procesos de degradación ecológica que obligan a la población a migrar temporal o definitivamente hacia lugares aptos para producción de la hoja de coca; zonas de alta sensibilidad (áreas protegidas) que serían las cercanas a las que ya producen coca y que han recibido asentamientos espontáneos para cultivar esta planta; y las zonas ilícitas, que sería todo el territorio nacional a excepción de lo que es considerado legal.

acordados entre el gobierno y los agricultores. Esta acción, sería reforzada con la labor de la policía y de las fuerzas armadas bolivianas.

Tanto peso tenía la propuesta que cuando se expulsó a la DEA del país, el presidente Evo Morales anunció este método como una victoria y como una forma de separación entre dos visiones de entender la lucha contra el narcotráfico.

“Es el inicio de la racionalización voluntaria y concertada con el movimiento campesino. Jamás va a haber “coca cero” en La Asunta (zona perteneciente a Los Yungas de La Paz), pero tampoco libre cultivo de coca. Es el inicio, no necesitamos el control de nadie, no necesitamos sobrevuelos de la DEA de Estados Unidos, sino la conciencia de todos...”¹⁷⁶

Por otro lado, en los últimos años la propuesta se ha enmarcado en la estabilización de 20.000 hectáreas de cultivos de hoja de coca para mantener la paz social en las zonas de producción, dicha estabilización bajo responsabilidad de los propios agricultores y estableciendo como base de racionalización el “cato” (40 x 40 metros) por familia.¹⁷⁷

Sin embargo la JIFE, encargado de velar por el cumplimiento de los convenios internacionales sobre drogas, considera que esta cantidad planteada por el gobierno boliviano es,

"excesiva para satisfacer las necesidades estimadas de masticación, consumo y uso de la hoja de coca que se permiten con ciertos fines en el territorio nacional (...)"

¹⁷⁶ La Razón (2008). “El gobierno cede el control de los cicales” La Razón, 10 de agosto. Cuando Morales expulsó al embajador y la DEA de Bolivia, el tema de la lucha contra el narcotráfico y la revalorización de la hoja de coca fue fundamental dentro de su discurso, especialmente cuando hacía referencia al tema del control social.

¹⁷⁷ Acuerdo suscrito entre el Gobierno de Bolivia y las Federaciones del Trópico de Cochabamba. página 41, inciso 4.2.2.2.2. Metas, incluye: “1 cato por afiliado con control social”. Control social como mecanismo para la contención y reducción de los cultivos de coca. Un *cato* equivale a 1,600 metros cuadrados, o cerca de un tercio de un acre, en el Chapare, y 2,500 metros cuadrados en las Yungas (donde los agricultores sostienen que el arbusto de coca rinde menos que en el Chapare).

En esta perspectiva, la política parte de la capacidad de las federaciones cocaleras para hacer cumplir el acuerdo.¹⁷⁸ Tal como lo explica el dirigente de la federación de cocaleros del Chapare, Rolando Vargas, existe una estrategia dual para el control de la hoja de coca: “el control interno de la federación, y el control ejercido por el Estado”.¹⁷⁹ El objetivo de establecer normas y mecanismos de regulación y control social de la hoja de coca, para evitar el incremento de la producción y el desvío de los excedentes comercializables hacia actividades ilícitas da lugar a las sanciones impuestas por las federaciones por el incumplimiento del límite de un *cato* que incluye la pérdida del derecho de cultivar coca y, en última instancia, la expropiación del terreno para reincidentes. El cumplimiento es el tema central del debate en la mayoría de las reuniones mensuales de cada federación sindical, donde se llevan a cabo frecuentes reuniones acaloradas acerca del cumplimiento con las disposiciones del *cato*.

Según el Viceministro Felipe Cáceres, en el primer año del gobierno de Morales, 150 agricultores cocaleros perdieron su derecho a cultivar la hoja durante un año. Entre enero y septiembre de 2012, este número se incrementó a 600 agricultores. La reincidencia en la falta da como resultado la pérdida permanente de los privilegios de cultivar coca. Para hacer cumplir esta disposición o en los casos donde se cultiva coca en áreas que no están cubiertas por el acuerdo del *cato* el gobierno boliviano ha conformado el Grupo Surazo (nombrado así por el frente frío que desciende rápidamente en las regiones tropicales), una unidad militar de élite de la Fuerza de Tarea Conjunta, que ingresa a las comunidades sin advertencia y que erradica por la fuerza los cocales excedentes o no autorizados. Sin embargo, el *modus operandi* de la nueva unidad despierta inquietudes sobre el potencial de abusos, particularmente el maltrato a las comunidades afectadas, del mismo tipo que caracterizó a las campañas de erradicación forzosa en el pasado (Ledebur y Youngers, 2012).

¹⁷⁸ En la región del Chapare, hay seis sindicatos de cocaleros que forman las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba.

¹⁷⁹ La Razón “el control social interno de federaciones del trópico cochabambino”, La Razón, 25 de septiembre 2011.

5.1.1 Mecanismos de Control Social

Durante el gobierno de Evo Morales se ha impulsado el Programa de Apoyo al Control Social para la Producción de Hoja de Coca (PACS), con financiamiento de la Unión Europea. Parte de la estrategia es, la colaboración en el monitoreo y control de cultivos de coca por parte de las organizaciones y sindicatos de productores de coca en coordinación con entidades estatales bolivianas así como el intercambio de información e involucramiento de entidades y agencias internacionales, incluyendo las Naciones Unidas, la Unión Europea, y los gobiernos de los Estados Unidos y de Brasil. Luego de que el programa se iniciara en enero de 2009, durando hasta marzo de 2013, gastó aproximadamente 13 millones de dólares en una campaña de concientización para limitar la producción de la hoja de coca de manera cooperativa, fortaleciendo así la coordinación estado/sindicato y la coordinación entre sindicatos, y entrenando a los secretarios del control de la coca como parte del liderazgo sindical.

El control social comunitario del cultivo de coca comienza cuando el gobierno comparte sus datos de monitoreo con los líderes sindicales locales mediante las oficinas regionales. Los agricultores de Bolivia permiten que los funcionarios visiten y midan sus campos, mediciones que luego son verificadas con datos obtenidos por satélite. El secretario del control del cultivo de la hoja de coca u otro líder sindical organiza una comisión para realizar inspecciones in situ de las parcelas de los miembros. Estos comisionados vienen del sindicato mismo, así como de comunidades vecinas.

La Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Coca (DIGPROCOCA)¹⁸⁰ registra los *catos* y proporciona títulos de propiedad a los agricultores. Dicho registro es parte de una base de datos, SYSCOCA¹⁸¹, la cual realiza referencias

¹⁸⁰ Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Coca, Unidades para el Desarrollo Económico y Social (Chapare, UDESTRO, y los yungas, UDESU) registran, miden y monitorean las parcelas cultivadas de coca con GPS, medidores laser de distancia, etc. La información es compartida con la ONUDD y SCEU.

¹⁸¹ Sistema para Monitoreo del Cultivo de Coca, es una base de datos que realiza una referencia cruzada de datos sobre monitoreo, títulos de tierras, imágenes satelitales, y ubicaciones de cultivos de coca en años futuros, el sistema incluirá el mercado y transporte de la coca. Considerado oficialmente parte del Vice Ministerio de Defensa Social.

cruzadas de la información con imágenes satelitales, fotos aéreas, inspecciones *in situ*, y mediciones con GPS y láser distanciómetros, así como con información sobre la tenencia de la tierra. Tal información es luego empleada para planificar la reducción del cultivo de coca a través de la cooperación. La mayoría de las parcelas dedicadas al cultivo de coca son monitoreadas varias veces al año por satélite, mediante verificaciones realizadas por tres entidades distintas en el terreno, y con fotografías aéreas.

Según funcionarios de gobierno el objetivo del programa a futuro es desarrollar un sistema tecnológico que permite contar con información en línea del Estado de los cultivos de hoja de coca, datos de los productores y la cantidad de coca que va a los mercados legales, para ello se planteo extender el registro biométrico, con apoyo de la UE, para controlar el tránsito, venta y mercadeo de la hoja de coca, desde el campo de cultivo hasta el consumidor. Funcionarios del Programa de Apoyo al Control Social al parecer superaron lo que era potencialmente el impedimento más significativo para este sistema: la aceptación de los agricultores cocaleros. Éstos han dado dicho consentimiento, primordialmente debido a que el registro valida su derecho a cultivar un *cato* de coca. Eventualmente, cualquier persona involucrada en el transporte o venta legal de la coca contará con una cédula de identificación y, consecuentemente, ingresará al sistema. El gobierno podrá luego monitorear el transporte de coca por parte de los intermediarios registrados hacia los dos mercados mayoristas autorizados, y su distribución a vendedores individuales, todo ello a través del escaneo de sus respectivas tarjetas biométricas de identificación. Al respecto se asegura que cuando el sistema esté plenamente implementado, representará una mejora respecto a los registros actuales en papel, donde los comerciantes registrados tienen formularios sellados que les permiten transportar coca.

Sin embargo debemos manifestar que, ningún sistema es infalible, y surgirán múltiples obstáculos para la efectiva implementación del programa de monitoreo, dado que los traficantes de drogas pueden adaptarse a nuevos desafíos tecnológicos y la corrupción puede socavar este esfuerzo, lo cual representa oportunidades para que la coca sea desviada al mercado ilícito en cualquier punto del proceso.

5.2 Defensa Internacional de la Hoja de Coca

A nivel internacional, la defensa de la hoja de coca ha sido uno de los puntos fuertes del discurso de Evo Morales. Desde el inicio de su gobierno, Morales presentó el nuevo enfoque boliviano en materia de drogas a la comunidad internacional, causando un considerable impacto mediático, cuando el 19 de septiembre de 2006 el presidente levantó una hoja de coca ante los ojos de los asistentes del 67 período ordinario de la Asamblea General de la ONU, reunidos en Nueva York, indicando en sus palabras, el error histórico que significaba la penalización de la hoja de coca en el marco jurídico internacional.

De esta manera y frente al hecho de que la hoja de coca se encuentra penalizado por la Convención de Estupefacientes de 1961, en su primer intento, en 2009, el gobierno buscó la eliminación del párrafo que establece el plazo de veinticinco años para la transición hacia la supresión del mascado de coca, en lo que fracasó tras encontrar la oposición de diecisiete estados miembros de la Convención¹⁸², entre ellos Alemania.

En 2011 hizo un nuevo intento de alcanzar mayor coherencia entre la situación legal del país y la internacional. En junio de 2011 el gobierno boliviano da a conocer su retiro temporal de la misma, manifestando su desacuerdo con el Art. 49 incisos 1 c) y 2 e) respecto a la prohibición del “acullicu” en veinticinco años desde la entrada en vigor de dicha Convención. El documento que formaliza la decisión, señala:

“...el requisito de la Convención Única que la masticación de hoja de coca debe ser abolida es incompatible con el artículo 384 de la Constitución de Bolivia, que protege la coca como parte de su patrimonio cultural y establece que la coca en su estado natural no es un estupefaciente...” y complementa con qué “..También dicho requisito vulnera los derechos indígenas y culturales reconocidos en la Constitución, así como en diversos acuerdos

¹⁸² Véase, http://www.un.org/News/briefings/docs/2011/110624_Bolivia.doc.htm. Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2012.

internacionales sobre derechos humanos, incluyendo la declaración de la ONU de 2007 sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.”¹⁸³

Después de esta decisión, el presidente boliviano lanzó una campaña internacional para sumar adhesiones a su propuesta de regresar a la Convención de Estupefacientes, pero con una reserva, sobre el artículo que condena la utilización de la hoja de coca por contener alcaloides que son empleados en la producción de cocaína.

“...El Estado Plurinacional de Bolivia se reserva el derecho de permitir en su territorio la masticación tradicional de la Hoja de Coca, el consumo y uso de la Hoja de Coca en su estado natural; para fines culturales y medicinales; como su uso en infusión, así como también el cultivo, el comercio y la posesión de la Hoja de Coca en la extensión necesaria para estos propósitos lícitos. Al mismo tiempo, el Estado Plurinacional de Bolivia seguirá tomando todas las medidas necesarias para controlar el cultivo de coca para prevenir su abuso y la producción ilícita de estupefacientes que pueden extraerse de las hojas...”¹⁸⁴

En enero de 2012 el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, presentaba el caso a los países que son parte de la Convención, para que los mismos evaluarán la solicitud del Estado boliviano de permitir el mascado de la hoja de coca en su territorio (Centro de Noticias ONU, 2013).¹⁸⁵ De los 62 países que podían bloquear el pedido boliviano, 15¹⁸⁶ se opusieron (Centro de Noticias ONU, 2013). Entre los cuales Estados Unidos declaraba su

¹⁸³ “Ratifican retorno de Bolivia a la Convención antinarcóticos de 1961, con reservas sobre "acullicu" La Razón Digital / EFE / La Paz, 27 de junio de 2013.

¹⁸⁴ <http://comunicacion.presidencia.gob.bo/noticias/noticia.php?ido=castellano&id=506>

¹⁸⁵ La reserva planteada por Bolivia al artículo 49 de la Convención, señala: "El Estado Plurinacional de Bolivia se reserva el derecho de permitir en su territorio la masticación tradicional de la hoja de coca, el consumo y uso de la Hoja de Coca en su estado natural; para fines culturales y medicinales; como su uso en infusión, así como también el cultivo, el comercio y la posesión de la hoja de coca en la extensión necesaria para estos propósitos lícitos. Al mismo tiempo, el Estado Plurinacional de Bolivia seguirá tomando todas las medidas necesarias para controlar el cultivo de coca para prevenir su abuso y la producción ilícita de estupefacientes que pueden extraerse de las hojas. La adhesión efectiva de Bolivia a la citada Convención quedará sujeta a la autorización de dicha reserva" (Bolpress, 2013).

¹⁸⁶ Para una visión amplia del tema con enlaces a las notificaciones oficiales véase: <http://www.druglawreform.info/en/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/1184-objections-and-support-for-bolivia-coca-amendment>.

preocupación de que la reserva boliviana pueda conllevar a una mayor oferta de hoja de la coca y, como resultado más cocaína disponible y tráfico de estupefacientes en los países ubicados en la ruta del tráfico de cocaína.¹⁸⁷

Al respecto, el presidente Evo Morales cuestiono la postura de EEUU y pidió a los países dejar de lado la idea de que la coca es cocaína, que el productor de coca es narcotraficante o que la persona que consume o acullica coca es narcodependiente. (Agencia Télam, 2013).

Finalmente el 10 de febrero de 2013 el Estado boliviano retornaba oficialmente a la Convención de 1961, con la condición de que al menos un tercio de los estados miembros no se opusiera¹⁸⁸ y la condición boliviana a la Convención de que en el país se permitan los usos tradicionales, culturales o medicinales de la hoja de coca, su mascado u otros aspectos de su uso y procesamiento con fines legales.

Debemos recordar que este tema fue anunciado inicialmente como "legalización internacional del masticado de coca", lo que no paso, pues quedó solo en la permisibilidad a Bolivia para el consumo interno, tema que ya estaba consagrado en la Constitución Política del Estado desde 2009 (art. 384). De hecho, la ONU recordó que el retorno del país a la Convención de 1961 con la excepción sobre el "acullico" no significaba que la planta haya sido legalizada internacionalmente, porque seguiría en la lista de sustancias controladas al tratarse de la base para fabricar cocaína, y, por lo tanto, su exportación sigue sancionada.

“Está prohibido exportar coca, porque la hoja está en la lista de la UNODC de sustancias controladas, y como tal debe ser controlada para que en los países productores se tenga sólo en las cantidades necesarias para el consumo tradicional”.¹⁸⁹

Dado que la hoja de coca puede ser una de las mejores contribuciones al mundo dado sus grandes valores medicinales y fundamentalmente alimenticios, dentro de los objetivos de la

¹⁸⁷ Secretaría General de las Naciones Unidas. *United States Of America: Objection To The Reservation Contained In The Communication By The Plurinational State Of Bolivia* [Estados Unidos de América: Objeción a la Reserva Contenida en la Comunicación Planteada por el Estado Plurinacional de Bolivia], 3 de julio, 2012. Referencia: C.N.361.2012.TREATIES-VI.18.

¹⁸⁸ Véase, “ONU: Es el mejor momento para hablar del acullico”. *La Razón* (Bolivia), 23 de febrero de 2012.

¹⁸⁹ El Deber, “Cesar Guedes afirma que está prohibido exportar coca”, 20 de Febrero de 2013.

política internacional de Bolivia todavía se encuentra el de cómo retirar a la “Coca” de la lista de estupefacientes de las Naciones Unidas.

5.3 La Industrialización

Con la necesidad de buscar un mercado legal para la hoja de coca, se incluyó dentro de los planes de revalorización de la hoja de coca su proceso de industrialización.¹⁹⁰ Esto, a pesar de que como ya se mencionó, la Convención de 1961 impide su comercialización internacional y esto es un poderoso freno para la consecución de este proyecto. La propuesta del gobierno se basa en dos puntos fundamentales:¹⁹¹

1. Producción destinada al mercado interno que considera legales todos los productos derivados de la hoja de coca, excepto la cocaína.
2. Producción destinada a la exportación convenida con Venezuela y Cuba, que inicialmente solo exportaría mates.¹⁹²

A fines de 2011 y varios años después de lo programado, una planta procesadora de coca inició sus operaciones en el Chapare.¹⁹³ La Empresa Boliviana Comunitaria de la Hoja de Coca (EBOCOCA) comenzó a ser manejada por las 6 Federaciones de los cocaleros del Chapare y alrededor de 45.600 productores proveerían el insumo.

“La idea de los productores de coca siempre ha sido tener una planta, la cual sea administrada por nosotros. Se ha invirtiendo alrededor de 2 millones de dólares”, “antes faltaron iniciativas por parte de las autoridades para un emprendimiento como éste, queremos demostrar que la coca no sólo sirve para el narcotráfico”.¹⁹⁴

¹⁹⁰ “Bolivia ejecuta planes de industrialización de la hoja de coca, cuya investigación está a cargo de la Dirección General de Control de la hoja de coca e Industrialización(DIGECOIN)” Lunes,21 Enero 2013 <http://www.eabolivia.com/component/tag/industrializaci%C3%B3n-de-la-coca.html>

¹⁹¹ Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y el Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (Estado Plurinacional de Bolivia) (2009). Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca.

¹⁹² El 30 de julio de 2013, el presidente Evo Morales demandó en la cumbre de países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), realizada en Guayaquil, Ecuador, mercados para la exportación de mate de coca, por lo que presentó un estudio a los integrantes del bloque. Con esta medida se buscaba comercializar la coca industrializada. http://www.ind.com.bo/2014_06_01_archive.html

¹⁹³ <http://www.encod.org/info/BOLIVIA-EXPORTARA-DERIVADOS-DE.html>

¹⁹⁴ http://www.eldia.com.bo/index.php?cat=357&pla=3&id_articulo=66380. Jueves, 23 de Junio, 2011

La fábrica comenzó a manufacturar una variedad de productos, incluyendo “chisitos” o chips de coca para el programa de desayunos subsidiados en las escuelas públicas, licor de coca, bebidas energéticas, harina, ungüentos y panetones de coca. Luego después de un año se inauguraba la planta industrializadora de coca en La Paz, iniciando su funcionamiento con la elaboración del “bimate”.¹⁹⁵

Sin embargo ambas plantas no llegaron a operar de manera continua, puesto que se presentaron dificultades. En el Chapare se lidia con la altísima humedad existente en la zona, ya que los productos alimenticios se ponen rancios rápidamente. Por otro lado el alto precio de la hoja de coca, en combinación con dificultades para obtener hoja de coca orgánica (la cual es requerida para la elaboración de todos los productos), ha generado la disminución del ritmo de la productividad. En el caso de La Paz, también la producción había experimentado constantes pausas en la producción debido a desperfectos en la maquinaria obtenida. A ello también se ha visto una debilidad en el tema de la comercialización, aunque se haya logrado un avance en la exportación a Ecuador,¹⁹⁶ esto ha significado en una mínima proporción.

La ofensiva industrializadora del gobierno apunta solo al muy limitado mercado nacional, ya que la exportación de estos productos presenta dificultades, pues en el país no están dadas las condiciones técnicas para eliminar los alcaloides de la hoja de coca, lo que posibilitaría la comercialización fuera de la zona donde rigen las convenciones de la ONU.

Consecuentemente la industrialización de la hoja de coca es probablemente es uno de los pilares más débiles de la estrategia de Evo Morales, aunque con ello se haya logrado ciertos avances.

Otro plan para dar salida a la producción, diferente al de la industrialización, es el de hacer abono con la hoja¹⁹⁷, pero en este caso sería con la incautada, y la Ley 1008 dice que este

¹⁹⁵ La Razón (2013). “Gobernación entrega maquinaria Industrializadora de hoja de Coca a la Asociación de Productores de Coca de los Yungas de La Paz ADEPCOCA”. La Razón, 20 de julio, 2013, el “Bimate”, se produce a partir de la mezcla de hoja de coca con stevia.

¹⁹⁶ A partir de un acuerdo bilateral entre los presidentes de Bolivia , Evo Morales, y de Ecuador, Rafael Correa, se concretó en abril de 2014 la exportación de coca industrializada “bimate”

¹⁹⁷ La Prensa (2009). “El gobierno todavía no tiene plan para hacer abono de coca”. La Prensa, 24 de enero.

tipo de material debe incinerarse. Hasta 2013 la División de Asuntos Antinarcóticos de EEUU (NAS) financiaba la incineración de las sustancias incautadas y la idea de materializar abono con coca no fue bien recibida por el país norteamericano, la susceptibilidad se da en que esta propuesta más bien favorecería a la industrialización de la cocaína, por lo cual este país no lo aprobaría al apearse a la Convención de Viena. Sin embargo, esta situación podría cambiar en caso de que se derogase la Ley 1008.

5.4 El Futuro de la Ley 1008

A pesar de todo el debate generado en contra de algunas disposiciones de la Ley 1008, la misma ha permanecido sin cambios ni enmiendas hasta la fecha, sin embargo se debate sobre la nueva Ley de la hoja de coca, hoy el gobierno plantea dos leyes:

- Proyecto de Ley de la Coca:

Hay 8 anteproyectos, que coinciden respecto a reconocer 20.000 hectáreas de coca, y de erradicación forzosa en zonas prohibidas como parques nacionales, todos hablan de industrialización y de la revalorización de la hoja de coca, como “ancestral, cultural y orgánico”.

Tal vez el punto que ha causado controversia en las relaciones con Estados Unidos es el aumento del área legal de cultivo de hoja de coca en el país de 12.000 hectáreas para consumo tradicional reconocidas en la Ley 1008 a 20.000 hectáreas que el gobierno de Evo Morales legalizó a través de un decreto, en 2007¹⁹⁸ la misma que señala 12.000 hectáreas en los Yungas de La Paz, 7.000 hectáreas en el Chapare y 1.000 hectáreas en la provincia Caranavi.

Debemos señalar que la base que definió el límite fijo de 12.000 hectáreas para consumo tradicional del país corresponde a un estudio de los años setenta realizado por William E. Carter, Phillip T. Parkerson y Mauricio Mamani Pocoaca en seis departamentos de Bolivia. La finalidad inicial del estudio fue encontrar alguna relación entre el “acullicu” y la religión (y/o uso místico). USAID, la institución financiadora del trabajo, pidió a los investigadores,

¹⁹⁸ Resolución multiministerial 001/2007, autoriza cultivos de coca en zonas ilegales pasando de 12.000 a 20.000 hectáreas la extensión de cultivos de coca permitidos, a nivel nacional. CONALTID

casi al final, que hicieran un esfuerzo para intentar una estimación de la cantidad que entonces se utilizaba en usos culturales. Esa estimación arrojó la cantidad de 10.313.076 TM/año.

- Proyecto de Nueva Ley de Sustancias Controladas;

Se ha considerado que este tema requiere un análisis aparte.

Aunque el gobierno de Evo Morales tiene previsto aprobar en la gestión 2015 la nueva Ley General de la Coca y la Ley de Sustancias Controladas,¹⁹⁹ ha manifestado su intención de debatir el tema y postergar la aprobación de la Ley “por lo menos 1 año”.

Estas normativas legales entre otras normativas complementarias constituirían los instrumentos legales y la base fundamental de la nueva estrategia antidroga hasta el año 2020. La estrategia contemplaría el fortalecimiento de las labores de interdicción en el todo el territorio nacional, y la industrialización de la hoja de coca. Según el viceministro Felipe Cáceres el objetivo de la estrategia sería reducir a “cero” la producción de cocaína en Bolivia.

5.5 El Consumo de la Hoja de Coca en Bolivia

En el año 2007 comenzó a elaborarse el Estudio Integral de la Hoja de Coca con un apoyo financiero aproximado a los 2 millones de dólares por parte de la Unión Europea con el fin de obtener nuevos datos que permitan saber qué cantidad de hoja de coca se requiere hoy en día en Bolivia para el uso tradicional. El estudio terminó en 2010.

Se hablaba de 6000 hectáreas de coca para el consumo. Otros hablaban de 8000 hectáreas, el gobierno de Evo Morales guardó el informe bajo siete llaves y durante tres años hizo estudios complementarios. Finalmente el informe final fue presentado en noviembre de 2013 y llegó a la conclusión de que 3.082.646 bolivianos usan la coca para “acullicu”,

¹⁹⁹ Los proyectos de Ley General de la Hoja de Coca y de Ley de Sustancias Controladas serán puestos a consideración de la Asamblea Legislativa en el segundo semestre del año 2015, instrumentos legales que permitirán al gobierno contar con mapas cartográficos donde estén claramente establecidas las áreas tradicionales y legales del cultivo de coca en los Yungas de La Paz y en el trópico de Cochabamba, además de endurecer la cruzada contra las drogas, haciendo hincapié a los programas de prevención.

medicina y ritos, lo cual requiere 14.705 hectáreas por año, para satisfacer la demanda local de un poco más de 3 millones de consumidores, las mismas que representarían una producción anual de 20.960 toneladas de coca. Según el informe técnico el estudio fue realizado en todo el país mediante encuestas sobre el uso y consumo de la hoja de coca en hogares, establecimientos económicos, evolución y caracterización de mercados, evaluación de las políticas públicas de la hoja sagrada, rutas, destinos y volúmenes de comercialización del mercado interno, perfil de los nuevos consumidores, estudios cultural y antropológico, y la productividad media por hectáreas.

Ahora bien, a este respecto se han generado discrepancias en el seno del movimiento cocalero. Por un lado, los dirigentes cocaleros de los Yungas de La Paz han exigido que las 14.705 hectáreas sean producidas en esa región. Algunos de los argumentos básicos son que Los Yungas es considerada como zona tradicional de cultivo y, por tanto, eso le da prioridad absoluta sobre el Trópico de Cochabamba. Sin embargo los dirigentes del trópico cochabambino exigen una repartición equitativa de las 14.705 hectáreas, vale decir, 7.352 para Yungas y 7.352 para el Chapare.

Lo que sí es cierto es que, la calidad de la hoja de coca del área de Los Yungas es mucho más apta para el consumo tradicional (mascado e infusiones) que la del Chapare que es una hoja más grande y con un sabor un tanto amargo. A pesar de esto los productores chapareños afirman que su calidad ha mejorado considerablemente, mientras que la de la zona de La Paz ha disminuido por el uso de fertilizantes y porque las tierras ya no son tan productivas como lo eran hace años.²⁰⁰ Aun así el gobierno, para apoyar la salida al mercado de la coca del Trópico exige al comprador detallista que de cinco taques de coca que compren al mes, cinco sean del Chapare.

Sin embargo, aunque estos resultados hayan constituido una opinión técnica calificada para el gobierno boliviano, en la futura modificación a la Ley 1008 el estudio del consumo de la coca no se constituiría de carácter vinculante para definir la superficie de cultivos de coca en el país. En este sentido, las 20,000 hectáreas planteadas en la estrategia de lucha contra

²⁰⁰ La Prensa (2013). "Entrevista a Ernesto Cordero, dirigente cocalero. "Los bolivianos consumen coca yungueña". La Prensa, 25 de noviembre.

el narcotráfico y reducción de cultivos excedentarios de coca 2011-2015 se reafirmaría como base para definir el número de hectáreas cultivables de hoja de coca en Bolivia.

Según autoridades gubernamentales el promedio ronda entre no menos de 6.000 hectáreas ni más de 20.000 hectáreas, al respecto la propuesta es que el gobierno comprará la diferencia entre la cantidad destinada al consumo local y las 20,000, esto para mantener la paz social en las regiones dedicadas al cultivo de la coca,

“Utilizaremos la diferencia de 5,300 hectáreas para productos alternativos a la coca (industrialización). Cualquier excedente será destruido.”²⁰¹

6. Situación de los cultivos de Hoja de Coca

El principio empírico de evaluación del cultivo de coca lo proveen el *Informe mundial sobre las drogas* publicado cada año por la UNODC (por sus siglas en inglés), la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas y el Programa de Monitoreo de cultivos Ilícitos ICMP (*crop monitoring surveys*) del mismo organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que son realizados anualmente para los tres países andinos, sin embargo el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia ha manifestado la imposibilidad de llevar a cabo la investigación sobre eficiencia coca-cocaína (producción potencial de cocaína) propuesta por la UNODC, por contravenir su ordenamiento jurídico en materia de lucha contra el narcotráfico.

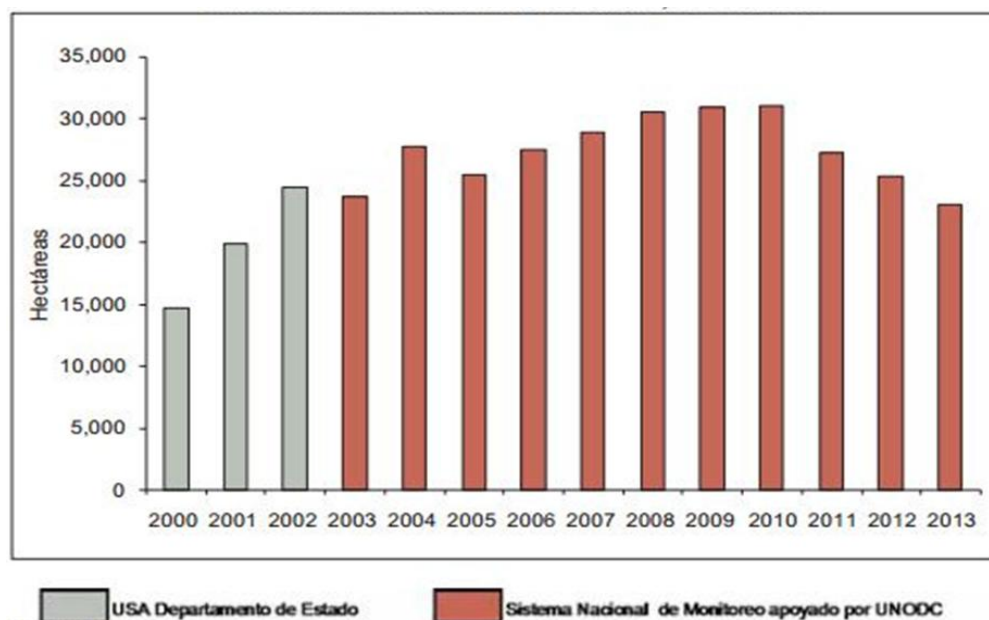
Por su parte, el gobierno de Estados Unidos también evalúa cuantitativamente, aunque mediante otro método, el cultivo de coca y los volúmenes de producción de cocaína, las cuales han mostrado importantes diferencias parciales con respecto a las cifras calculadas por la ONU. En este sentido, a continuación se expone las cifras tanto de la UNODC como de EE.UU.

Bolivia²⁰² comenzó a coordinar con la UNODC desde junio de 2003 para la elaboración de un informe anual para cuantificar el cultivo de coca, los precios y otros temas relacionados.

²⁰¹ Entrevista al Director Administrativo del Viceministerio de Defensa Social, Humberto Fuentes. Extraído de “Al ritmo de otro tambor”: El control social comunitario del cultivo de la coca en Bolivia *Written by Kathryn Ledebur y Linda Farthing, traducido al español por Pedro Albornoz Camacho July 28, 2014*

Este informe es reconocido por el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia como herramienta importante para la planificación y ejecución de las estrategias de lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

Cultivo de coca en Bolivia, 2000-2013



2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
14.600	19.900	24.400	23.600	27.700	25.400	27.500	28.900	30.500	30.900	31.000	27.200	25.300	23.000

Fuente: UNODC

Los informes de “Monitoreo de cultivos de hoja de coca en Bolivia”²⁰³ entre 2006 y 2010 muestra una tendencia creciente en la superficie de los cultivos de hoja de coca, que va desde 27.500 hasta 31.000 hectáreas, por otro lado las cifras estadounidense muestra una tendencia igual pero con datos aun mínimos en las hectáreas de cultivo de hoja de coca.

²⁰² El Gobierno de Bolivia y la ONUDD iniciaron el proyecto *Sistema de Manejo del Uso de Suelos y Monitoreo en los Yungas de La Paz y el Trópico de Cochabamba* en octubre de 2001. En principio, el proyecto concentró sus actividades solamente en los Yungas de La Paz, pero a partir de 2003 ha extendido su alcance para incluir la provisión de datos de cultivo de coca a nivel nacional.

²⁰³ UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Informe Anual de Monitoreo de Cultivos de Hoja de coca en Bolivia. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf

Cultivo de hoja de coca en Bolivia 2006-2014
Cifras de Estados Unidos

Coca Leaf	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bolivia	21,500	24,000	26,500	29,000	29,000	25,500	25,000	in process	in process
(in metric tons)	37,000	38,500	36,500	35,500	34,000	39,500	32,500	in process	in process

Fuente: Informe Internacional de los EE.UU. para el Control de Estupefacientes
International Narcotics Control Strategy Report

Ambos datos hacen entre ver que en una primera instancia la reducción concertada (“racionalización”) acordada entre el gobierno y las diversas organizaciones cocaleras, quienes se comprometieron a ejercer el *control social* sobre la producción de coca en sus respectivas áreas de influencia, manteniendo el “cato” de coca por familia sindicalizada, no fue implementada plenamente.

De hecho, en algunas ocasiones, el propio gobierno tuvo que intervenir para evitar que el aumento de las hectáreas cultivables favoreciese el desvío de la hoja al narcotráfico.

Los problemas en el manejo del sistema del control social han estado presentes tanto en la zona tradicional de los Yungas, como en el Chapare. De hecho el propio presidente Evo Morales admitió que en la zona del Trópico de Cochabamba había dirigentes que violaban el Cato de coca.

“Hablar del libre cultivo sería una irresponsabilidad tremenda porque lamentablemente no toda nuestra coca va al mercado legal”, “es importante la racionalización del cultivo de coca, compañeros y compañeras, para cumplir con los compromisos internacionales asumidos” explicó el propio presidente.²⁰⁴

Ante el temor de que la situación se pudiese desbordar, en un ampliado de las Seis Federaciones del Trópico que sigue liderando, volvió a pedir a sus compañeros que no

²⁰⁴ La Razón (2008). “Evo admite que en el Chapare hay dirigentes que violan el Cato”. La Razón, 28 de diciembre.

creasen más sindicatos para cultivar coca ya que él mismo se consideraría responsable si la producción se ampliara sin ningún tipo de freno.²⁰⁵

Por otro lado esta tendencia fue atribuida por el gobierno de Estados Unidos a la política gubernamental de estabilizar a 20.000 hectáreas la superficie de cultivos de coca en el país, es decir, 8.000 hectáreas adicionales a las 12.000 hectáreas permitidas por la ley 1008.

A partir de 2011 marca el inicio de lo que Felipe Cáceres, Viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas de Bolivia, considera es una tendencia sostenida de disminución en el cultivo de la coca y por ende de la coca excedentaria en Bolivia. De hecho, la UNODC para el año 2011, destaca la reducción en un 12 por ciento en los cultivos de hoja de coca en Bolivia, pasando de 31,000 hectáreas cultivadas en 2010 a 27,200 hectáreas en 2011. Continuando con una reducción constante hasta 2013 con 23.000 hectáreas cultivadas con coca, igual a un 9 por ciento menos que el año anterior, la cantidad más baja en 12 años. El gobierno atribuyó esta disminución a un “control efectivo”, a través de la reducción y erradicación de la coca mediante la cooperación de los mismos cocaleros, ponderando así mismo el cese de la violencia y conflicto generado por la erradicación forzosa sobre todo en la zona del Chapare, el informe de la UNODC nos muestra que, la superficie de coca racionalizada/erradicada ha tenido una tendencia al incremento, de 5.116 ha el 2006 a 11.407 ha en 2013.

En palabras del presidente Evo Morales, esta reducción debe ser considerada como un record histórico desde la salida de la DEA de Bolivia,

“Sin la Embajada de Estados Unidos, sin la DEA, sin estas llamadas certificaciones, que son condicionamientos, chantajes, estamos mejor todavía. Es la conciencia del pueblo”²⁰⁶

Sin embargo, aunque el informe Estadounidense reconoce una reducción aun mayor, 13 por ciento entre los años 2010 y 2011, para ese año se minimiza la importancia de la reducción de los cultivos de coca, refiriéndose a la disminución del 13 por ciento como apenas “ligeramente menor” que el estimado de hectáreas correspondiente al año 2010. Estados

²⁰⁵ La Razón (2009). “Evo recrimina a su gente por los cultivos de coca”. La Razón, 30 de marzo.

²⁰⁶ “Bolivia reduce cultivos de coca, confirma informe de ONU”. www.nacion.com, 24 de enero 2014.

Unidos no otorgó la certificación antidroga al país, debido a que pese a la reducción, contrariamente la producción de cocaína habría ido en aumento.²⁰⁷ Aún con una reducción del 13 por ciento en hectáreas de coca estimada por los EE.UU. se aseveró que la producción potencial de cocaína de Bolivia se había incrementado en un 36 por ciento, afirmación basada en un mayor eficiente rendimiento de las hojas de las plantas nuevas.

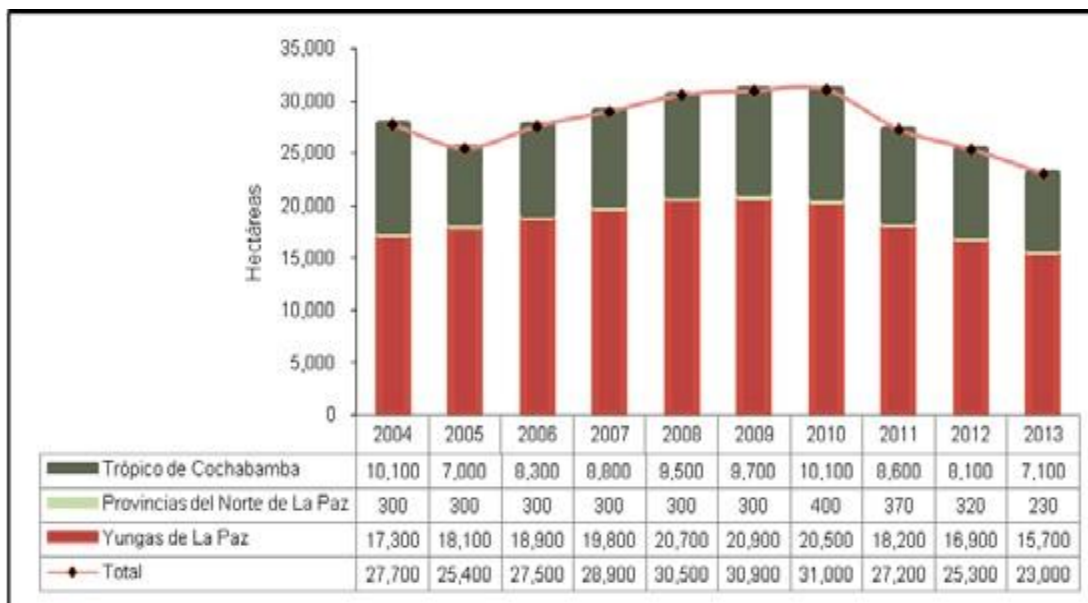
Por otro lado los cálculos matemáticos respecto a cuantas hectáreas de hoja de coca se necesitan para el consumo tradicional nos hacen entrever que aun con la considerable disminución en las hectáreas de coca existiría un porcentaje de coca excedentaria.

Tomando los datos de la UNODC existirían un excedente de 8.295 hectáreas de coca para el último año, pues debemos recordar que el informe que fue presentado en 2013 por la Unión Europea llegó a la conclusión de que no se necesitan más de 14.705 hectáreas de hoja de coca para el consumo tradicional, por lo que se presume que el restante serían hectáreas de hoja de coca excedentaria ilegal, destinada a la fabricación de cocaína, mismas que el gobierno boliviano ha asegurado son sujetas a erradicación por parte de programas de lleva adelante.

Ahora bien, el total de las hectáreas de cultivo de Coca señaladas en los informes de la UNODC, corresponde a las tres principales zonas de cultivos de coca en Bolivia, el trópico de Cochabamba, las provincias del norte de La Paz, y los Yungas de La Paz.

²⁰⁷ “La paradoja es que hay menos cicales pero hay más cocaína”, *Página Siete*, 14 de julio, 2012.

Cuantificación de la superficie de cultivos de coca por regiones, 2004-2013



Fuente: UNODC

El cuadro nos muestra que existe mayor cantidad de hectáreas en la zona de los Yungas, ello podría explicarse a que el Chapare continúa siendo el bastión político de Evo Morales por excelencia, y el método de erradicación voluntaria y de control social tiene mucho que ver con el prestigio que allí tiene. Sin embargo, los cocaleros de los Yungas se han mostrado reticentes a erradicar y los cultivos crecieron más en esta zona²⁰⁸ Lo que podría ejemplificar la diferente influencia que tiene su discurso en ambos grupos de cocaleros.

Por otro lado, una de las grandes preocupaciones del gobierno boliviano se asienta en el hallazgo de nuevas hectáreas de hoja de coca en áreas donde antes no existía vocación de cultivo, sobre todo en parques nacionales como el Isiboro Sécore y Carrasco en Cochabamba donde el cultivo de hoja de coca es considerado como ilegal.

²⁰⁸ ICG (2008). *La droga en América Latina II: optimizar las políticas y reducir los daños*. International Crisis Group, Informe sobre América Latina N° 26. Bogotá/Bruselas.

Áreas Protegidas de Bolivia afectadas con cultivos de Coca

ÁREA	2012	2013
Carrasco	930	874
Apolobamba	81	64
Cotapata	28	27
Madidi	26	17
Amboró	12	11
Isiboro Sécore	1079	18
Total dentro APs	2.154	1.011
Fuera de Aps	23.168	21.998
Total redondeado	25.300	23.000

Fuente: UNODC

El 18 de septiembre de 2014 el viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas, Felipe Cáceres informaba que los efectivos antinarcóticos habían hallado al menos 500 hectáreas de cultivos de coca dentro del parque Isiboro Sécore y de las orillas del mismo nombre, y que la política del Gobierno nacional es no permitir asentamientos y tampoco cultivos de coca ni de marihuana en los parques nacionales.²⁰⁹ El cultivo de coca en estas áreas está prohibido por la ley boliviana (Ley 1008) y la erradicación es forzosa.

En el caso de los colonos en el TIPNIS plantan coca como resultado de infraestructura deficiente y falta de acceso a mercados para otros productos, y los traficantes prosperan en áreas como TIPNIS con múltiples vías fluviales que se conectan con Brasil. Según el gobierno la construcción de una carretera proporcionaría mayor acceso a las acciones para controlar las drogas, pero el proyecto es altamente criticado en la medida en que éste provocará un severo daño ambiental y abrirá la región al tráfico agrícola y comercial. Consecuentemente en un intento por apaciguar temores de que la carretera que se planea construir a través de la región, podría por el contrario provocar una explosión de la

²⁰⁹ Los Tiempos: "Encuentran 500 has de coca en parque isiboro". 18 de septiembre de 2014.

producción de coca y cocaína en este lugar, el gobierno de Evo Morales ha implementado la erradicación forzada en dichas zonas.

El hallazgo de nuevas áreas con cultivos de hoja de coca daría pie a afirmar que se estaría dando lo que se conoce como el “Efecto Globo”, el cual hace referencia a la eliminación de los cultivos en una zona y la aparición de nuevas hectáreas cultivadas en otra zona. Es decir, cuando se aplican medidas para suprimir la producción de coca en una zona, rápidamente se comienza a cultivar en otra.

El sentido de esta afirmación se ilustra de la siguiente manera; aunque se haya erradicado un poco más de 70.000 hectáreas de coca en el transcurso de 10 años (un promedio de 7000 hectáreas por año), la extensión total de coca en el país continúa en unas 23.000 hectáreas. Lo que quiere decir que anualmente se erradican unas 7000 hectáreas y al mismo tiempo se estaría cultivando adicionalmente otras 7000 hectáreas pero en diferentes zonas.

En tal sentido, el gobierno enfrenta el reto de la continua difusión de la hoja de coca hacia nuevas áreas. Por otro lado, los significativos incrementos en los precios han conllevado a que se plante coca en nuevas regiones, en la medida en que los agricultores migran a nuevas áreas y plantan el arbusto como una manera de generar ingresos para la familia. Por ejemplo, en 2012 se detectó una reducción en el cultivo de coca por primera vez en la provincia de Ayopaya en Cochabamba, donde anteriormente no se había detectado este cultivo.²¹⁰

7. Correlación entre la Hoja de Coca y su derivación hacia el Narcotráfico

El primer destino ilícito de la hoja de coca en estado natural es la producción de pasta base; el segundo, de cocaína con pasta base. Este proceso de transformación ilícita de la hoja de coca en cocaína supone la incorporación de sustancias químicas (precursores), importadas o de origen boliviano, que también son sujeto de regulación y fiscalización.

²¹⁰ “FELCN y FTC inician operativos en Cocapata”, *Los Tiempos*, 14 de noviembre, 2012.

http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20121115/felcn-y-ftc-inician-operativos-en-cocapata_192426_409446.html

El último eslabón en esta parte es la actividad de transporte de las drogas tanto para consumo interno en las diferentes ciudades del país como para la exportación por las fronteras de Bolivia con Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, tanto para consumo en esos países como para su reexportación a mercados de Estados Unidos, Europa, África y Asia.²¹¹

Según Nicolaus Hansmann, funcionario de la UE, perseguir el tráfico de drogas es,

“una de las prioridades más altas del gobierno en la medida en que ellos saben que, tanto interna como externamente, el peor daño que pueden causar (al partido Movimiento al Socialismo, MAS) es asociarlo con el tráfico de drogas”.

Aunque Bolivia no llega a sustituir como principal productor de cocaína a Colombia y Perú, en los últimos años se han encontrado importantes laboratorios de procesamiento de clorhidrato y pasta base. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, cerca de 70% de la producción de hoja de coca se desvía y vende directamente al mercado ilegal, para la producción de droga.

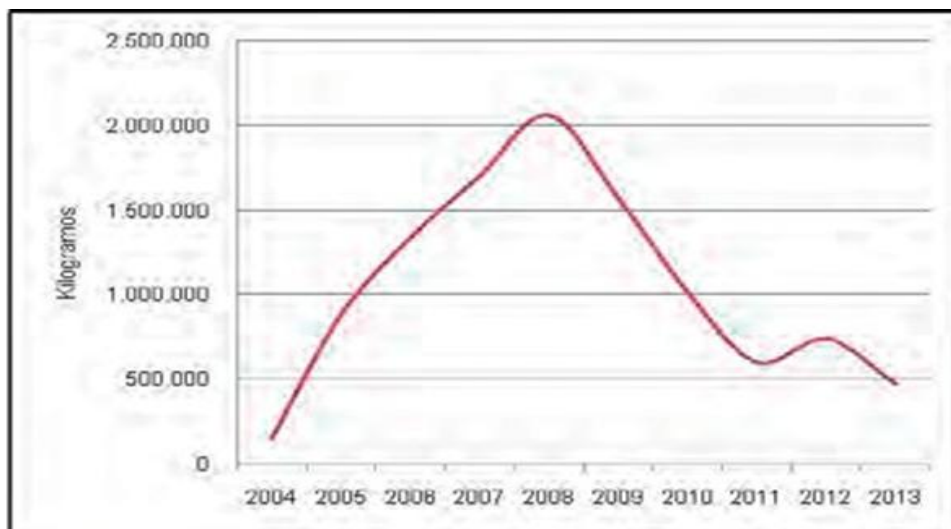
Los compradores de la hoja, por su parte, organizaciones e instituciones legalmente establecidas, deben solicitar a los mercados legales la cantidad requerida para su consumo legal mediante solicitud o convenio. Las empresas industriales, farmacéuticas y otras de similar naturaleza, así como las de exportación legalmente establecida, solicitan a la DIGCOIN la resolución administrativa que autorice la adquisición de la hoja de coca de los mercados legales de acuerdo con los volúmenes requeridos por su actividad.

La DIGCOIN determina también el transporte de los mercados legales a los puntos de venta finales, y es responsable de la verificación final de la carga entregada. En caso de que en el lugar de venta final no haya un punto de verificación, el productor que comercializa debe hacer verificar la carga por cualquier autoridad formal (alcalde o policía) o informal (sindical o comunitaria) y obtener un sello de verificación.

²¹¹ Aun cuando existen notas de prensa que evidencian el transporte de cocaína boliviana para el abastecimiento de carteles colombianos y su posterior tráfico al mercado de Estados Unidos, no hay evidencias de que esto sea así.

El informe de 2013 de la UNODC muestra una caída durante los últimos años en las incautaciones de hoja de coca y de cocaína en Bolivia, figura que pone de relieve uno de los aspectos más débiles de la política del gobierno de Evo Morales a favor de la “coca”.

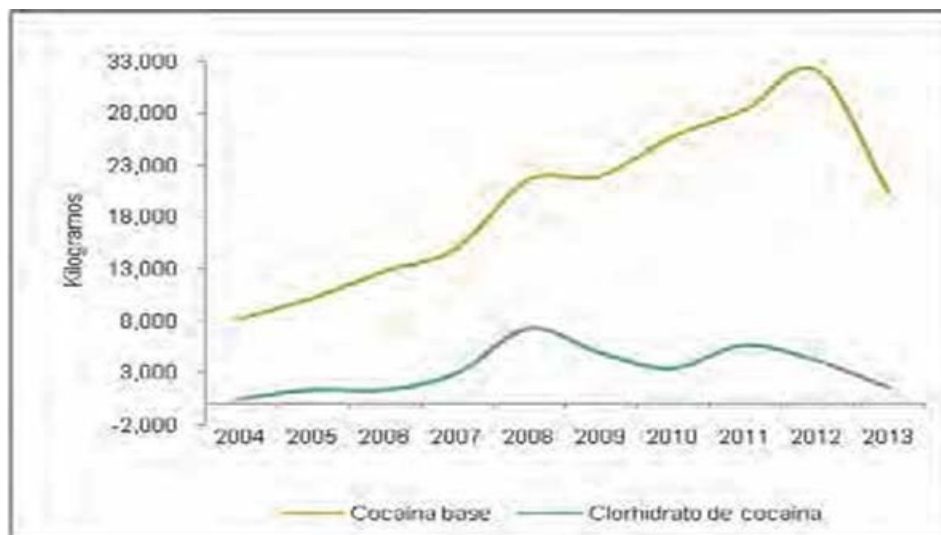
Incautación de Hoja de Coca en Bolivia, 2004-2013



Fuente: UNODC

El gráfico muestra que desde el año 2004, las incautaciones de hoja de coca a nivel nacional mantienen una tendencia ascendente alcanzando un valor de 2.065 toneladas métricas en 2008. A partir del 2009 la tendencia es decreciente, pasando en los dos últimos años de 739,8 toneladas en 2012 a 476 toneladas métricas incautadas en 2013.

Incautación de Cocaína en Bolivia, 2004-2013



Fuente: UNODC

Por otro lado las incautaciones de base de cocaína cayeron 37 por ciento, pasando de 32 toneladas a 20 toneladas, y las incautaciones de cocaína en polvo cayeron un 62 por ciento, de 4 toneladas a sólo 1,5 toneladas.

Desde que Bolivia terminó la cooperación con las agencias antinarcóticos de Estados Unidos ha tenido algunos problemas con el tema de interdicción. Pues el país no es sólo un productor, sino que también es un país de tránsito cada vez más popular para la cocaína peruana, algo que hasta ahora el gobierno no ha podido enfrentar de manera efectiva.

Investigaciones realizadas por la policía boliviana muestran que la mayor parte del influjo de las drogas proviene de la región del VRAE en el Perú (ahora llamada VRAEM por el gobierno de ese país). Aunque la mayor parte de las drogas llegan a Bolivia en pequeñas cantidades traídas por “mulas” o traficantes de poca monta, las sustancias también son transportadas al territorio boliviano en aviones pequeños para ser procesadas y luego enviadas hacia Brasil, pues los narcos sacan su mercadería de Bolivia a Brasil a través de Santa Cruz.²¹² Ésta es una preocupación particular para la policía boliviana, dada la limitada capacidad del país para controlar su espacio aéreo.

²¹² La Razón (2009). “Cada día la FELCN destruye 2 fábricas de droga en La Paz”. La Razón, 18 de noviembre

También, las autoridades bolivianas han expresado repetidamente su inquietud respecto a la presencia de representantes de organizaciones del tráfico de drogas en el país²¹³, algo que ellos atribuyen a la ubicación central de Bolivia en el continente, el fácil acceso al corredor a través de Argentina y hacia África Occidental (que se ha convertido ahora en un punto principal para el transbordo de drogas ilícitas en ruta a Europa y otras partes del mundo), y la proximidad al segundo mercado más grande de cocaína en el mundo, Brasil.

Por otro lado, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia ha manifestado la imposibilidad de llevar a cabo la investigación sobre eficiencia coca-cocaína (producción potencial de cocaína) propuesta por la UNODC, aduciendo que contraviene al ordenamiento jurídico boliviano en materia de lucha contra el narcotráfico.

Sin embargo, el informe de Estados Unidos sobre control de estupefacientes ha presentado datos al respecto.

Producción de drogas ilícitas en Bolivia 2006-2014
Cifras de Estados Unidos

Coca Leaf	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bolivia	37,000	38,500	36,500	35,500	34,000	39,500	32,500	in process	<i>in process</i>
Potential Pure Cocaine	115	130	165	165	160	190	155	in process	<i>in process</i>
Potential Export Quality Cocaine	130	140	180	185	180	215	180	in process	<i>in process</i>

(all figures in metric tons)

Fuente: Informe Internacional de los EE.UU. para el Control de Estupefacientes
International Narcotics Control Strategy Report

Estos datos nos muestran una tendencia similar a la superficie de cultivos de coca, un aumento sostenido hasta 2011, y para 2012 el resultado es a la baja llegando a 155

²¹³ Las fuerzas del orden detectaron la presencia de narcotraficantes extranjeros en el país. Fueron detenidos dos miembros de la banda del colombiano Héctor Germán Buitrago alias Martín Llanos; y también Ulser Pillpa Paytan, alias “camarada Johnny”, procesado por terrorismo, además de cuatro peruanos con antecedentes de narcotráfico y vinculados con Sendero Luminoso. Por otro lado la Policía capturó al brasileño Marco André Magalhaes Oliveira, alias “La Bicha”, presunto sicario integrante del Comando M-16 de Brasil, acusado del asesinato de al menos cuatro personas en Santa Cruz y Pando.

toneladas métricas.²¹⁴ Al respecto el gobierno ha señalado que se desconoce la metodología empleada por EE.UU. para hacer las estimaciones.

En este sentido, la continua “descertificación” de Estados Unidos a Bolivia en materia de lucha contra las drogas ha generado el cuestionamiento del gobierno boliviano, restándole mayor relevancia y haciendo entrever que Bolivia ha nacionalizado la lucha contra las drogas.

8. Repercusiones sobre la Política Antinarcóticos boliviana

Como es habitual al concluir cada año fiscal en Estados Unidos, el Presidente envía al Congreso de su país un informe²¹⁵ sobre el estado de la lucha contra las drogas en su país y recomienda acciones puntuales a seguir en esa área.

El año fiscal en Estados Unidos es el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 30 de septiembre, en el último año el memorando en cuestión, Barack Obama da cuenta de que Bolivia, Birmania y Venezuela,

“han fracasado de manera manifiesta durante los 12 meses anteriores en cumplir sus obligaciones contenidas en los acuerdos internacionales sobre estupefacientes”

Aunque señala que se “determina el apoyo a los programas para auxiliar los antidrogas porque son vitales para los interés estadounidenses”, por lo que no se recortara la ayuda en la materia, aunque en este caso no menciona a Bolivia. Debemos recordar que después de la expulsión de la DEA, se redujo considerablemente la ayuda financiera y logística de este país.

En el caso de Bolivia, la “descertificación” estadounidense en la lucha antidrogas se ha dado de manera ininterrumpida desde 2008, y como resultado de esa decisión política, suprimió el 15 de septiembre de 2008, las preferencias arancelarias que concedía a los

²¹⁴ “La producción de droga de Bolivia cae 18%, según EE.UU.” La Razón, 10 de julio de 2013

²¹⁵ “Informe Estratégico de Control Internacional de Narcotráfico” of Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Volume I drug and chemical Control March 2015.

exportadores bolivianos, quienes desde entonces han reclamado al Gobierno la apertura de nuevo mercados.

A partir de entonces esta determinación ha sido tomada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos entre otros factores por las siguientes razones:

- Bolivia sigue siendo el tercer productor más importante de coca y otras drogas ilícitas en el mundo.
- Bolivia no ha mantenido un control adecuado sobre los mercados lícitos de coca para prevenir su desvío hacia la producción ilegal de narcóticos ni ha cerrado los mercados ilegales de coca
- Las autoridades de la policía de Perú estiman que el 95% de la cocaína peruana que sale de ese país lo hace por aire a través de Bolivia.
- La FELCN ha logrado algunos éxitos el 2014, incluyendo la destrucción de varios laboratorios de cocaína en Santa Cruz.
- La decisión de Bolivia de considerar 20,000 hectáreas de coca como lícitas y su denuncia a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (seguida por su readmisión condicionada en 2013) perjudicó los esfuerzos de Bolivia para alcanzar sus obligaciones internacionales en la lucha contra las drogas.

En este sentido, aunque Washington ha aceptado que se redujeron los cultivos de coca en los últimos años en Bolivia, ha asegurado que “estos logros no han sido suficientes para reducir la potencial producción de cocaína”

Esta posición estadounidense sobre la lucha contra las drogas ha generado el rechazo del gobierno nacional, el ministerio de relaciones exteriores de Bolivia califico de unilateral al informe de la casa blanca, la cancillería desconoce la validez de la descertificación al asegurar que solamente la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA, el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de Drogas de la Unasur , y la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito son las únicas instancias que pueden emitir “criterios fundamentados y basados en los esfuerzos reales que los Estados realizan” con respecto a la interdicción y al tráfico Ilícito de drogas.

Por su parte el presidente Evo Morales ha asegurado que el modelo boliviano que cuenta con la participación social, está orientado a reducir los cultivos de coca, pero con proyectos económicos alternativos para los productores. A su juicio es el único gobierno que ha logrado la erradicación de coca sin muertos del movimiento campesino además ha resaltado la ayuda de la unión europea (UE) resaltando su aporte con la ayuda de recursos económicos, cuestionando igualmente el aporte estadounidense en la lucha contra el narcotráfico.

“el gobierno de Estados Unidos insiste en usar informes sobre narcóticos para desprestigiar la lucha contra las drogas de Bolivia que tiene logros históricos y que han sido reconocidos por la comunidad internacional, lo que le molesta al Departamento de Estados Unidos es que ya no hay base militar de ese país. Si tuviéramos base militar de ese país o la operación de la DEA, felicitarían los resultados. Sin Estados Unidos sin base militar, sin la DEA y la imposición de la embajada este modelo es respetado por las Naciones Unidas y la Unión Europea”²¹⁶

De esta manera, la nueva política de lucha contra las drogas en Bolivia ha tenido posiciones contrapuestas sobre todo respecto a los resultados obtenidos, causando en ocasiones tensiones entre Bolivia y Estados Unidos.

Sin embargo, con el fin de querer restablecer las relaciones bilaterales entre ambos países y reducir las tensiones existentes desde hace años en diciembre de 2011 el canciller David Choquehuanca planteo a Estados Unidos una reunión de alto nivel que contemple un encuentro entre los presidentes Evo Morales y Barack Obama con el fin de retomar dichas relaciones, en 2014 Estados Unidos a través de su ministro consejero en La Paz Freddy Bersatti dijo que aún se esperaba la respuesta del gobierno de Estados Unidos para confirmar o descartar un posible encuentro entre ambos mandatarios.

En abril de este último año, ambos países hablaron de la intención de retomar embajadores, el Encargado de Negocios estadounidense dijo que era necesario establecer las bases para el

²¹⁶ La Prensa: “EEUU descertifica de nuevo a Bolivia”, Lunes 01, de junio del 2015. La prensa.com.bo

retorno de los embajadores.²¹⁷ Ello conversando sobre los pasos y las áreas específicas en las que los dos países trabajarían, además del interés mutuo de ambos gobiernos.

“Lo que estamos tratando de hacer es de reinstalar el Acuerdo Marco, en eso estamos trabajando en este momento. Tenemos que tomar esto paso a paso” (Peter M. Brennan, State Department).

Es necesario “reinstalar” el Convenio Marco que guía las relaciones entre ambos países y mejorar las relaciones bilaterales. Recordemos que el 30 de marzo de 2012, el presidente Morales promulgo mediante ley el “*Convenio Marco de Respeto Mutuo entre Bolivia y Estados Unidos*”, el que a más de dos años de haber ingresado en vigencia ha tenido muy pocos resultados.

²¹⁷ Radio Solidaria RKM 91.0 FM: “Bolivia y EEUU preparan la normalización de relaciones”. 16 de Abril, 2015.

Conclusiones y recomendaciones

Como pocos conceptos en el escenario mundial contemporáneo, el “Problema de las Drogas” se muestra hermético e indeterminado. El “Problema” existe y preocupa. Primeramente y para efectos de esta investigación, hemos denominado el “Problema del narcotráfico” al conjunto de actividades asociadas a la elaboración, comercialización y consumo de sustancias declaradas prohibidas por las convenciones internacionales relativas al tema de las drogas o estupefacientes. Consecuentemente el hecho de que la hoja de coca aparezca actualmente clasificada junto con la cocaína y la heroína en la Lista I de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 de la ONU, ha hecho desaparecer paulatinamente de la conciencia pública la diferencia intrínseca entre la hoja y su derivado cocaína, promoviendo de esta manera su fiscalización y estableciendo un sistema internacional para controlar su cultivo.

El tráfico de drogas y su proceso en su conjunto constituyen una actividad económica (una cadena de valor) lo que hace necesario identificar la utilidad que genera, a quiénes beneficia y en qué medida, y en cada parte de la cadena. En este sentido, a nivel general y en relación al fenómeno del narcotráfico en sí, hemos visto que, al tratarse de un negocio ilegal, se ve obligado a renovar periódicamente sus formas y estrategias de acción para poder subsistir, además de que la ilegalidad genera ventajas competitivas en países donde la aplicación de la ley es débil y las normas o leyes prohibitivas son ignoradas cultural y socialmente. El *statu quo* de la prohibición y la ilegalidad tiene la consecuencia perversa de crear mercados negros completamente exentos de regulación y no ayuda al Estado a combatir el narcotráfico.

De acuerdo a esto, habría que concluir que no existe una única causa que favorece el desarrollo del fenómeno del narcotráfico en la región. No solo están los cocaleros o los narcos, sino que existe un conjunto de actores y causas profundas que sostienen el negocio y la falta de oportunidades y alternativas para los participantes podría ser una razón de peso. Cabría destacar el hecho de que los frágiles sistemas judiciales, económicos y políticos favorecen la reproducción sistemática de este negocio, además de la situación de

pobreza, inestabilidad política y económica y aspectos culturales son factores explicativos de la vulnerabilidad de países como Bolivia.

Ahora bien, la lógica empleada por Estados Unidos para enfrentar esta problemática ha sido, durante décadas, la de acudir a la fuente para acabar con la oferta, es decir como un asunto provocado por factores radicados en los países productores y por los distribuidores y traficantes. Por ello, la solución del problema se dirigió hacia los centros latinoamericanos y caribeños de cultivo, procesamiento y transporte de la cocaína. Pero como ha quedado demostrado en la práctica, no ha tenido resultados significativos ya que el consumidor sigue teniendo en el mercado cocaína a su disposición, es decir, la guerra contra las drogas ha fracasado. Los objetivos de la estrategia desarrollada desde hace varias décadas no se han cumplido. El consumo de drogas no ha desaparecido ni ha disminuido. Por el contrario, nuevos mercados de consumo han surgido en países emergentes como Brasil o en aquellos de tránsito de las drogas ilegales, como los del triángulo norte de Centroamérica. Además, la estrategia misma, con su énfasis en la represión de la oferta, ha introducido un elemento de violencia en los mercados ilegales del narcotráfico. Las acciones represivas de los estados en general se han enfocado en la erradicación de cultivos y en eliminar las cabezas de los grandes grupos criminales, lo cual ha llevado a que los primeros se trasladen (efecto globo), y a los segundos a fragmentarse y a enfrentarse violentamente para ganar el control de rutas, plazas y mercados.

Como objetivo principal hemos propuesto mostrar si las políticas concernientes a la hoja de coca durante el gobierno de Evo Morales son eficaces y cómo estas afectan la relación diplomática entre Bolivia y Estados Unidos. Y para ello nos hemos remontado hasta los años ochenta cuando Estados Unidos comenzó a hacer intervenciones militares con el fin de acabar con los cultivos de hoja de coca y el tráfico de drogas. Todo esto coincidió con la colonización, por parte de antiguos mineros, de la zona del Chapare, una de las áreas de cultivo de coca más importantes del país. En aquella época se produjo un repunte de los campesinos que se dedicaron a la hoja de coca. Hasta finales de los noventa, y a pesar de las protestas de los movimientos cocaleros, que ya estaban fuertemente organizados, no fue hasta esa época que Estados Unidos y el gobierno boliviano de turno lanzó la política inminente de “Coca Cero”, el área del Chapare fue militarizada y convertida en “zona de

guerra” en la que ambos bandos se defendían con sus propios métodos de acción: unos con militares y otros con protestas masivas que paralizaban el país.

En este sentido hemos visto que todo este fenómeno tuvo mucho que ver en el fortalecimiento cocalero y en la creación del personaje de Evo Morales ya que su discurso opositor a las políticas de erradicación le fortaleció como dirigente político y por consiguiente un cambio en el panorama político del país. Por tanto, podemos afirmar que la influencia de Estados Unidos dentro de las políticas antinarcóticos de Bolivia ha llevado a repensar la idea de solucionar la problemática de las drogas a través de la vía militar y policial. A tal punto que el carácter opositor del discurso de Morales caló tanto en la población que acabó obteniendo el respaldo democrático para llegar al poder. Además, como era de esperar, el que fuera dirigente cocalero ha repudiado los métodos de acción estadounidenses y ha cortado la cooperación con este país.

Ya en el último capítulo de nuestra investigación hemos visto que el tema del narcotráfico ha tomado un rumbo diferente, el nuevo modelo se resume en: nacionalización, no intervención y definición de las políticas propias. Bolivia ya no recibe recursos del Gobierno estadounidense, y el gobierno asume la lucha contra el narcotráfico con sus propios recursos y la ayuda de Organismos Internacionales como la Unión Europea.

Concerniente a la hoja de coca se comenzó por su revalorización concediéndole su protección desde el punto de vista ancestral y cultural a través de la Constitución Política del Estado. En este sentido para la lucha contra las drogas el gobierno de Evo Morales ha ido trabajando con las federaciones cocaleras como aliados, implementando el sistema de control social basado específicamente en el control comunitario, para evitar el aumento de cultivos de hoja de coca y que la misma sea desviada al narcotráfico. De esta manera y en la mayoría de los casos se ha evitado una confrontación social sobre todo en la zona del Chapare Cochabambino.

Sin embargo, debemos señalar que esta estrategia no ha sido suficiente, para hacer frente a un fenómeno de las características del narcotráfico. Pues aunque claramente el gobierno de Evo Morales puede reclamar un éxito significativo por las políticas llevadas a cabo durante

los últimos años, siendo el año 2013 parte de una tendencia en la disminución de cultivos desde 2011. La reducción de la gestión 2013 lleva a la producción a unas miles de hectáreas por encima de las 20.000 permitidas por la ley boliviana (el objetivo fijado por el presidente Evo Morales para este año). Además, recordemos que el estudio sobre la cantidad de hoja de coca que se requiere en Bolivia para el uso tradicional, llegó a la conclusión de que sólo se necesitan un poco más de 14.000 hectáreas por año, por lo que incluso si el país cumple con este objetivo, todavía existen preguntas sobre cómo podría garantizar que las 6.000 hectáreas extras no sean desviadas hacia la producción de cocaína, tomando en cuenta que el tema de la industrialización es uno de los pilares más débiles del gobierno de Evo Morales en la Estrategia de Lucha Contra las Drogas.

En este sentido, consideramos que se debe adoptar retos relacionados a:

- 1) Consolidar el mercado para los diferentes productos derivados de la hoja de coca; tanto en el mercado interno como en el mercado regional.
- 2) Ampliar el enfoque de la industrialización hacia el desarrollo científico-farmacéutico; está claro que la hoja de coca tiene grandes potencialidades, así lo afirma el reporte científico publicado de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en colaboración con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI) de 1995. Ello podría contribuir al tratamiento de diferentes enfermedades insertándose en el mercado interno farmacéutico que demanda la elaboración de medicamentos. Tomando en cuenta el aporte importante de la práctica médica tradicional andina que ha utilizado la hoja de coca como mecanismo de diagnóstico y de terapia, sin dejar de lado sus nuevas aplicaciones en los contextos culturales contemporáneos, como por ejemplo como parte de la medicina alternativa a través de la fitoterapia.

De hecho hoy en día existe una explotación legal de la hoja de coca por las compañías multinacionales, ya que formalmente la hoja de coca puede ser usada como medicina o propósitos científicos como afirma la Convención Unica de 1961. Puede ser usado

como materia prima para diferentes productos mientras que los alcaloides estén alejados.

La Compañía en Maywood, importa hoja de coca,²¹⁸ remueve los alcaloides y se los vende a Mallinckrodt Inc. para propósitos médicos, otras compañías con registros legales de importación de hoja de coca en los USA incluyen a Johnson Matthey, Inc, Pharmaceutical Materials; y Penick Corporation; por otro lado la hoja de coca es legalmente importado también a Europa por empresas que producen bebidas para saborizar sus productos con extracto de coca, tal el caso de la Rauch Trading AG en Austria, estas compañías son sumamente reservadas acerca de donde proviene su hoja de coca.

- 3) Implementar un Mercado Regulado de producción y venta de Cocaína: con base en la experiencia internacional de producción legal de opio (India, Turquía), es posible plantear que la cocaína debe ser producida por laboratorios públicos, mixtos o privados, debidamente registrados y acreditados con las certificaciones de calidad y sanidad necesarias. Estos laboratorios deberán habilitarse legalmente para participar de las subastas de hoja de coca y para adquirir los insumos químicos (precursores) regulados. La producción lícita de cocaína podrá tener dos como destino final destinos finales: cubrir la demanda de la industria farmacéutica nacional e mundial para la producción de medicamentos. este proceso de producción se considera procedimientos no especiales que deberán estar regulados en los marcos legales y tributarios nacionales, constituyéndose en fuente de ingresos para los gobiernos. La regulación del cultivo de hoja de coca y la producción de cocaína abre una ventana de oportunidad para la generación de ingresos fiscales vía regalías, tasas regulatorias e impuestos directos e indirectos.
- 4) Crear infraestructura industrial para extraer los alcaloides de la Hoja de Coca: este tema es importante para llevar adelante una propuesta como la ya hecha, pues de lo contrario representaría un punto débil hacia el intento de regulación de la hoja de coca y la cocaína.

²¹⁸ Gootenberg, P. *Andean Cocaine: The making of a global drug*, 2009, pg 198 - 205

Claro ejemplo de ello la damos con los casos de Turquía y la India que llevan adelante este proceso. Mientras que Turquía posee una fábrica y la India dos para procesar adormidera u opio crudo, en Bolivia o en Perú no existe una infraestructura comparable. Si bien existen plantas de procesamiento de la hoja de coca seca, por ejemplo para producir harina de coca o bebidas, los países andinos no cuentan con infraestructura adecuada para el procesamiento apto para el régimen internacional de control. Es por eso que sí tendría sentido crear la infraestructura industrial necesaria para extraer los alcaloides de la hoja de coca, lo que constituye un requisito básico para comercializar la hoja no como estupefaciente, sino como producto agrario cualquiera. Si bien en Bolivia está funcionando una fábrica para industrializar hoja de coca, lo hace sin extraer los alcaloides.

- 5) Crear sistemas eficaces de Control: el establecimiento de un régimen legal de uso sería totalmente posible; no obstante, la Convención única ordena en este punto a los países interesados crear un sistema de control con el que se impidan los desvíos de la producción legal para elaborar drogas ilegales, en este sentido es necesario recibir asesoramiento para crear un *sistema efectivo de certificación, control y verificación* del cultivo de coca siguiendo el ejemplo turco o indio. Esto sería la base para una sólida regulación de la producción de coca y su posterior procesamiento como productos comerciales secundarios entre los cuales estarían, bajo este escenario, también la cocaína u otros derivados de la coca. Turquía y la India cuentan con sistemas de control ya establecidos y de buen funcionamiento para impedir el uso ilegal de la producción de adormidera.

Aunque este sea una salida legítima para la hoja de coca es importante también,

- 6) Impulsar la creación de una comisión de revisión de las Convenciones; se debe generar el debate para enfrentar la reforma de la política de drogas en anticipación de la UNGASS²¹⁹ en 2016. Pues debemos hacer referencia a que 95 países ya adelantaron su

²¹⁹ La "Asamblea General" es el principal órgano de deliberación y formulación de políticas públicas de la ONU, y el único en el cual los 193 miembros de dicha organización tienen una representación equitativa. en respuesta a las peticiones de Estados miembros, la Asamblea General puede convocar Sesiones Especiales (UNGASS) sobre determinados temas. hubo una UNGASS sobre Drogas en 1998 en el cual los Estados

participación en la llamada “Cumbre mundial sobre políticas de drogas 2016”, concerniente a la hoja de coca en específico puede ser una oportunidad para evaluar el impacto que han tenido las Convenciones de Drogas para nuevas investigaciones sobre las potencialidades de la hoja de coca debido a su status de producto controlado, pues esto ha significado que las investigaciones en el ámbito de sus propiedades medicinales y nutricionales sea limitado en los últimos años.

Finalmente es importante afirmar que cualquier reavivamiento de interés en la hoja de la coca para el uso médico, farmacológico, propósitos nutritivos o comerciales deben ser apoyados por un análisis completo de las implicaciones que pueda generar en el cultivo de nuevas áreas de hoja de coca, pues aunque la producción de hoja de coca legal apropiadamente regulada puede suplantar el comercio de la cocaína ilegal, existen varios riesgos previsible. En este sentido hay una responsabilidad clara entre las instituciones internas e internacionales.

miembros acordaron una “Declaración política sobre el control mundial de las drogas”. Diez años más tarde, los Estados miembros se reunieron en Viena para discutir los progresos hechos y acordar una nueva Declaración Política y Plan de Acción sobre la cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas.

Bibliografía

-Rojas Aravena, Francisco (2006). II Informe del Secretario General de FLACSO. El crimen organizado internacional: una grave amenaza para la democracia de América Latina y el Caribe. San José: FLACSO.

-Arenal, Celestino (2002). “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política”. Ponencia presentada en los cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Vitoria-Gasteiz, España.

-Ayoob, Mohamed (1995). “Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World”. En *International Relations Theory and the Third World*, Stephanie G. Neuman (Ed.). New York: St. Martin’s Press.

-Bagley, Bruce Michael (1991). “La política exterior estadounidense y la Guerra de las drogas: análisis de un fracaso político”. En *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano*, Bruce Bagley, Adrián Bonilla y Alexei Páez (Eds.): 170-204. Quito: FLACSO Sede Ecuador y North South Center University of Miami.

----- (2001). “Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa”. *Colombia Internacional* 49-50: 5-38.

-Banks, Michael (1984). “The Evolution of International Relation Theory”. En *Conflict in world society. A new perspective on international relations*. Cambridge: Harvard Unicersity Press.

-Bennis, Phyllis (2003). *Before and After: US Foreign Policy and the War on Terrorism*. New York, Northampton: Ed. Olive Branch Press.

-Bonilla, Adrián (1993). “Teoría de relaciones internacionales como discurso político. El caso de la guerra de las drogas”. En *Las sorprendentes virtudes de lo perverso. Ecuador y narcotráfico en los 90*, Adrián Bonilla: 15-45. Quito: FLACSO.

-Bonilla, Adrián y Alexei Páez, (2006). “Estados Unidos y la Región Andina: distancia y diversidad”. *Revista Nueva Sociedad* 206: 126-139.

Brombacher, Daniel. 2012. “This is what you get. Mercados ilegales y violencia en América Latina”. *Policy Paper*. 43. Fescol. Bogotá.

- Bustamante, Fernando (2004). “Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio”; en el proyecto *Sustentabilidad Democrática y Sistema Internacional. Evaluación del impacto de la política de seguridad de Estados Unidos en América Latina post 11/09/01*.

- Buzan, Barry, Ole Waever, Jaap Wilde (1997). *Security. A New Framework Of Analysis*. London: Lynne Reinner Publishers.

-Cabieses, Hugo (2006). “Perú: luchas cocaleras y gobernabilidad”. En *Movimientos Cocaleros en Perú y Bolivia ¿Coca o muerte? Drogas y Conflicto*, Documentos de Debate del Transnational Institute. TNI Briefing N°10: 16-26.

- Coletta A. Youngers y Kathryn Ledebur. WOLA y RAI. Washington en el País de las Maravillas. http://www.wola.org/es/comentario/washington_en_el_pais_de_las_maravillas.

-Escóbar, Filemón (2008). De la Revolución al Pachakuti. El aprendizaje del Respeto Recíproco entre blancos e indianos. La Paz: Garza Azul Impresores & Editores.

- Fernández, Hugo (2009). “Hacia el Estudio Integral de la Hoja de Coca en Bolivia”. Boletín La coca hoja por hoja 1. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia y la Unión Europea.

-Frachon, Alain y Daniel Vernet (2004). La América Mesiánica. Los orígenes del neoconservadurismo y las guerras del presente. Barcelona: Piadós.

-Gamarra, Eduardo (1997). “Seguridad y Defensa en Bolivia: Las fuerzas armadas y la lucha contra el narcotráfico”. En Narcotráfico y seguridad en América Latina y el Caribe. Informe Especial, Paz V. Milet (Ed.): 47-52. Santiago de Chile: FLACSO-Chile y W. Wilson Center.

-Gamarra, Eduardo A. (2001). “Has Bolivia won the war? Lesson from Plan Dignidad”. Ponencia presentada en The Conference on the Politicial Economy of the Drug Industry, Utrecht University, 14 de junio de 2001, Utrecht, Países Bajos.

- Gordon, Philip (2006). “El fin de la revolución de Bush”. Foreign Affairs en Español, octubre-diciembre.

-Guzmán, Gustavo y Víctor Orduna (2003). “Un enero con más muertos que aquél abril”. Semanario Pulso, 31 de enero al 6 de febrero, La Paz.

-Ledebur, Kathryn (2005). “Bolivia: consecuencias claras”. En Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos, Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (Eds.): 185-234. Buenos Aires: WOLA y Editorial Biblos.

-Ledebur, Kathryn y Coletta A. Youngers (2008). “Balancing Act: Bolivia’s Drug Control Advances and Challenges” Disponible en www.wola.org.

-Lehman, Kenneth D (1999). Bolivia and the United States: A Limited Partnership (The United States and the Americas). Georgia: University of Georgia Press.

-Lohman, María (1993). “Legalización de las drogas. Declaraciones de Goni”. Cedib. Anuario 1993. Cochabamba, Bolivia.

-Lohman, María (1994). “Trópico nuevamente invadido con operativo “Nuevo Amanecer”. Cedib, julio.

-Lozano, Pilar (2007). “El escándalo que vincula a paramilitares y políticos desata una crisis en Colombia”. El País, 20 de febrero.

-Maquiavelo, Nicolás (1994). “El Príncipe”. En Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos, John A. Vasquez (Comp.). Buenos Aires: GEL.

-Martin, Richard T. (1996). "El papel de la coca en la historia, religión y medicina de los indios sudamericanos". En Ensayos científicos sobre la coca, William E. Carter (Ed.): 15-31. La Paz: Librería Editorial "Juventud".

-Mayer, Enrique (1996). "El uso social de la coca en el mundo andino: contribución a un debate y toma de decisión". En Ensayos científicos sobre la coca, William E. Carter (Ed.): 211-228. La Paz: Librería Editorial "Juventud".

- Spedding, Allison (2004). "El movimiento cocalero y las políticas de drogas en Bolivia". En Movimientos Cocaleros en Perú y Bolivia ¿Coca o muerte? Drogas y Conflicto, Documentos de Debate del Transnational Institute. TNI Briefing N°10: 4-15.

- Stefanoni, Pablo (2008). "El nacionalismo indígena como identidad política: la emergencia del MAS-IPSP (1995-2003). En La política en movimiento. Identidades y experiencias de organización en América Latina, Bettina Levy y Natalia Gianatelli (Comp.):311-378. Buenos Aires: CLACSO . Disponible en:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/levy/11stef.pdf>.

-Stefanoni, Pablo, Franklin Ramírez y Maristella Svampa (2009). Las vías de la emancipación. Conversaciones con Álvaro García Linera. México: Quebecor World

-Salomón, Mónica (2002). "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones". Revista D'Afers Internacionals, 2002.

-Thoumi, Francisco y Santiago González (2007). Las verdades incómodas sobre las drogas y su desafío para Colombia. Documento 27. Perú: Friedrich Ebert Stiftung.

-Tokatlian, Juan Gabriel (2009). "El reto de América Latina". Le Monde diplomatique. El Dipló edición boliviana, abril.

-Walt, Stephen M (1998). "International Relations: one World, many theories". Foreign Policy, primavera.

-Waltz, Kenneth (1986). Teoría de la Política Internacional. Buenos Aires: GEL.

-Wendt, Alexander (1999). Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

-Wiener, Antje (2006). "Constructivist Approaches in International Relations Theory: Puzzles and Promises". Review of Italian Political Science, 1.

-Wilson, Woodrow (1994). "Se debe salvaguardar al mundo en pro de la democracia". En Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos, John A. Vasquez (Comp.). Buenos Aires: GEL.

- Youngers, Coletta y Eileen Rosin (Eds.) (2004). "Drug and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy" Briefing. Disponible en: www.wola.org.

------(2005). "La "guerra contra las drogas" impulsada por Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe". En Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos, Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (Eds.): 13-28. Buenos Aires: WOLA y Editorial Biblos.

-Zambrana Román, Jebner (1999). Guerra antidrogas: Entre halcones y palomas. La Paz: Fondo Editorial de los Diputados.

-Zuazo, Moira (2009). ¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.

Documentos, revistas y periódicos

- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE),. Informe. Naciones Unidas.

- Naciones Unidas, 1961.Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

- Naciones Unidas, 1971. Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.

- Naciones Unidas, 1988. Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

-WWW.UNODC.ORG.

- United Nations Office on Drugs and Crime (Austria), http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf

- UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Informe Anual de Monitoreo de Cultivos de Hoja de coca en Bolivia. Disponible en:
http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf

- Informes del Monitoreo de Cultivos de Coca de la ONUDD e Informes de la Estrategia Internacional de los EE.UU. para el Control de Estupefacientes

- Department of State (United States of America) Disponible en:
<http://www.state.gov/documents/organization/105904.pdf>.

-

- Informe Internacional de los EE.UU. para el Control de Estupefacientes (International Narcotics Control Strategy Report of Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs)

- República de Bolivia. Asamblea Constituyente (Bolivia) (2008). Nueva Constitución Política del Estado. Versión oficial.

- Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas: Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010. Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015. (Conaltid) (República de Bolivia)

- Ministerio de Relaciones Exteriores (Estado Plurinacional de Bolivia) (2009). Propuesta del Estado Plurinacional de Bolivia. Convenio Marco de Relaciones Bilaterales de mutuo respeto entre el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y el Gobierno de los Estados Unidos de América.

-Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (República de Bolivia)
Reglamento de Circulación y Comercialización de la Hoja de Coca en su Estado Natural.

- Embajada de Estados Unidos en La Paz, Bolivia. Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (INCSR). Disponible en: <http://spanish.bolivia.usembassy.gov/incsr.html>.

-La Razón. www.la-razon.com

-El Deber. www.eldeber.com.

-Los Tiempos. www.lostiempos.com

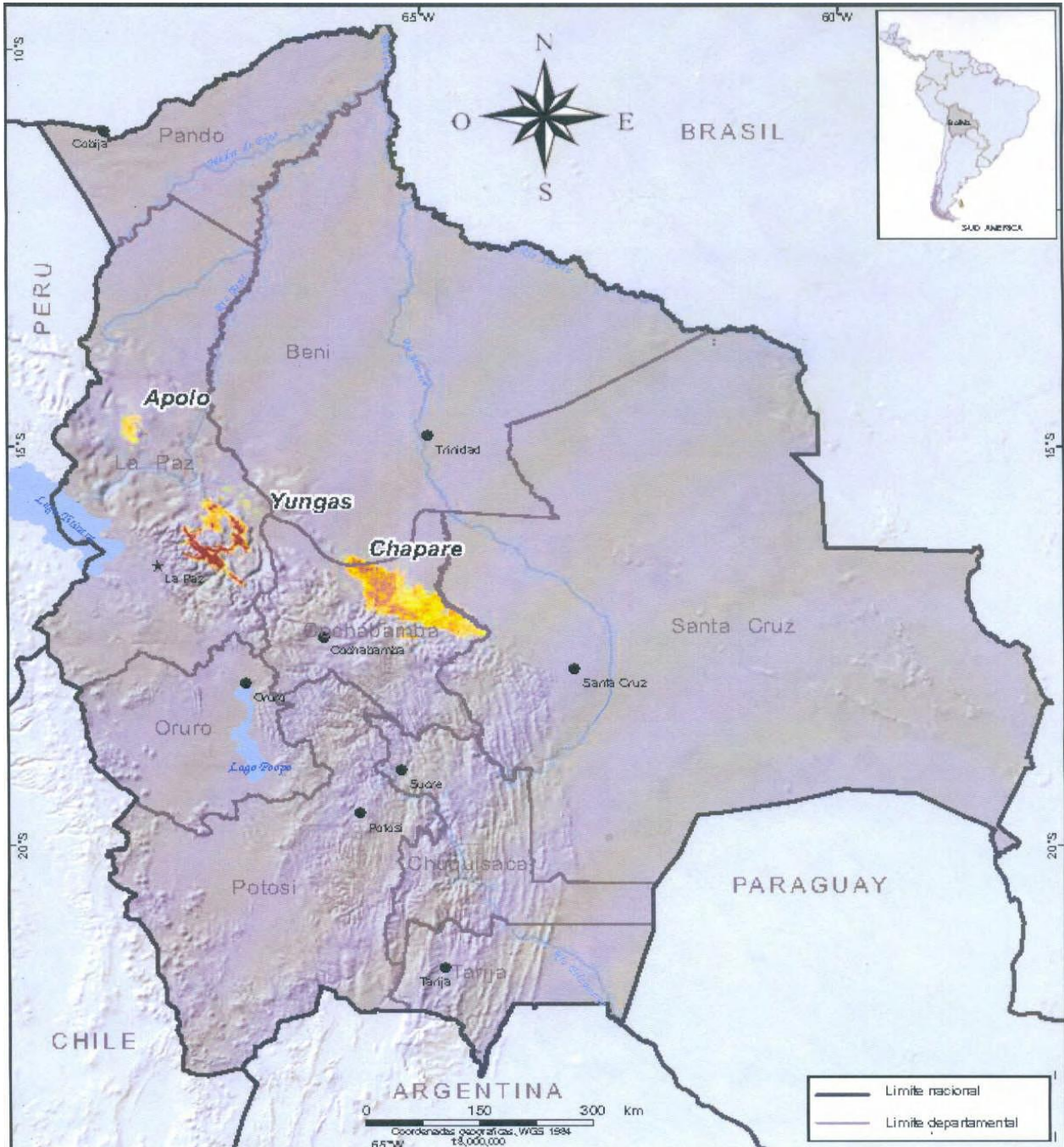
-La Prensa. www.laprensa.com

-El Diario. www.eldiario.net

-El Nuevo Día. www.elnuevodia.com.bo

ANEXO 1

Áreas de producción de hoja de coca en Bolivia

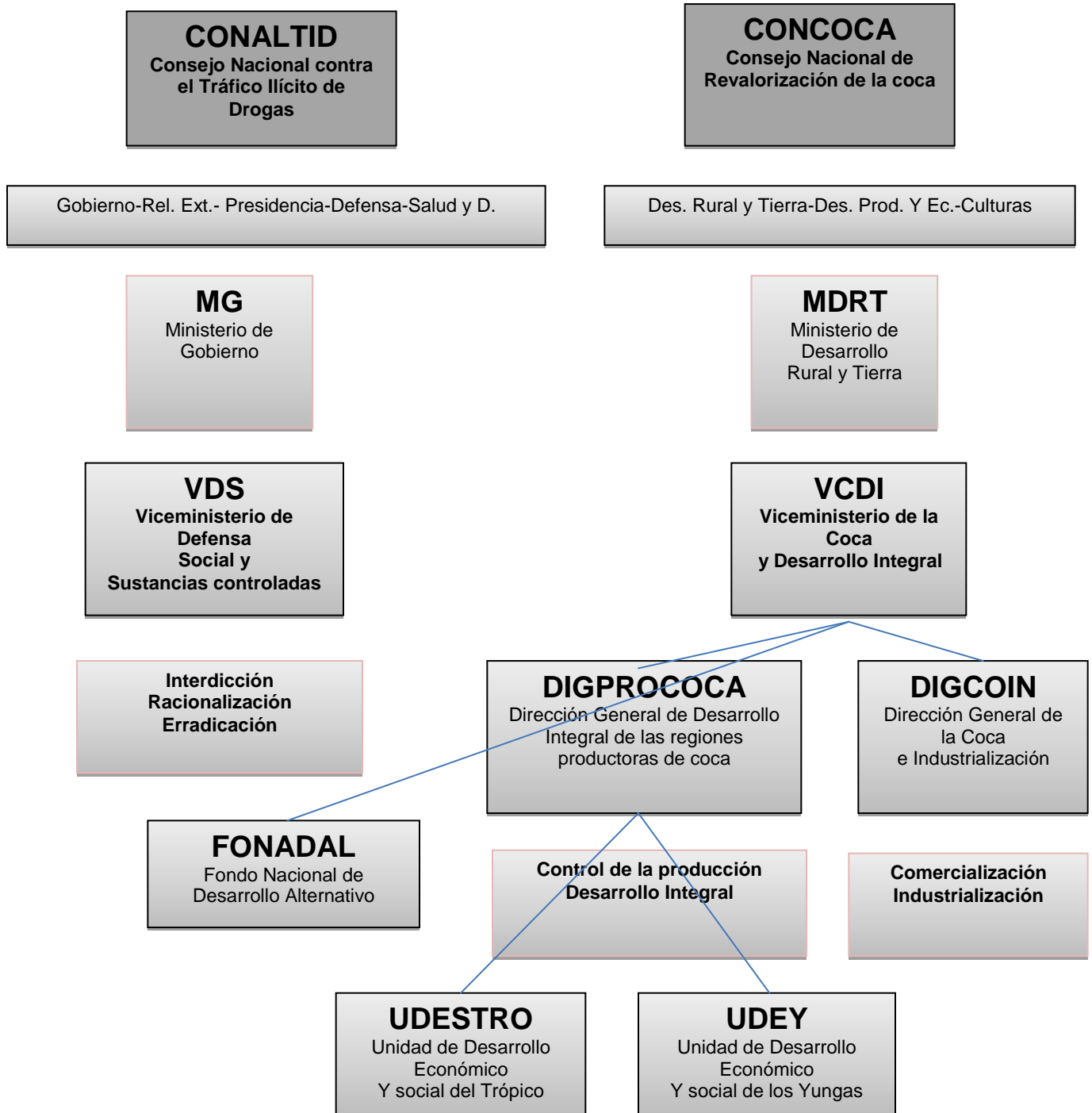


Fuente: Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas del Estado Plurinacional de Bolivia.

<http://www.vds.gob.bo/>

ANEXO 2

Arquitectura Institucional Sectorial del Gobierno



Fuente: Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral

ANEXO 3

Worldwide Potential Illicit Drug Production 2006-2014

(all figures in metric tons)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Opium									
Afghanistan	5,644	8,000	5,500	5,300	3,200	4,400	4,300	5,500	6,300
Burma	230	270	340	305	530	450		795	<i>in process</i>
Colombia	37	15		17					13
Guatemala						4	6	<i>in process</i>	14
Laos	8.5	6	17	12	23	57			
Mexico	108	150	325	425	300	250	219	<i>in process</i>	<i>in process</i>
Pakistan	36		26	26				<i>in process</i>	<i>in process</i>
Total Opium	6,064	8,441	6,208	6,085	4,053	5,161	4,525		
Coca Leaf									
Bolivia	37,000	38,500	36,500	35,500	34,000	39,500	32,500	<i>in process</i>	<i>in process</i>
Colombia	147,000	134,000	82,500	77,500	69,500	52,500	48,000	<i>in process</i>	<i>in process</i>
Peru	54,500	43,500	44,000	46,000	66,500	62,500	58,500	<i>in process</i>	<i>in process</i>
Total Coca Leaf*	238,500	216,000	163,000	159,000	170,000	154,500	139,000	<i>in process</i>	
Potential Pure Cocaine									
Bolivia	115	130	165	165	160	190	155	<i>in process</i>	<i>in process</i>
Colombia	510	470	280	280	255	190	175	<i>in process</i>	<i>in process</i>
Peru	265	210	215	225	325	305	290	305	<i>in process</i>
Total Potential Pure Cocaine	890	810	660	670	740	685	620		
Potential Export Quality Cocaine									
Bolivia	130	140	180	185	180	215	180	<i>in process</i>	<i>in process</i>
Colombia	600	570	350	370	345	255	225	<i>in process</i>	<i>in process</i>
Peru	295	240	245	260	375	375	375	385	<i>in process</i>
Total Potential Pure Cocaine	1,025	950	775	815	900	845	780		
Cannabis									
Mexico (marijuana)	15,500	15,800	21,500						
Total Cannabis	15,500	15,800	21,500						

Worldwide Illicit Drug Crop Cultivation 2006- 2014

(all figures in hectares)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poppy									
Afghanistan	172,600	202,000	157,000	131,000	119,000	115,000	180,000	198,000	211,000
Burma	21,000	21,700	22,500	19,000	45,500	36,500		51,000	In process
Colombia	2,300	1,000		1,100					800
Guatemala						220	310	650	640
Laos	1,700	1,100	1,900	940	1,800	4,400			
Mexico	5,100	6,900	15,000	19,500	14,000	12,000	10,500	11,000	in process
Pakistan	980		700	705			755	4,300	in process
Total Poppy	203,680	232,700	197,100	172,245	180,300	168,120	191,565	264,950	
Coca									
Bolivia	21,500	24,000	26,500	29,000	29,000	25,500	25,000	in process	in process
Colombia	157,000	167,000	119,000	116,000	100,000	83,000	78,000	80,500	in process
Peru	42,000	36,000	41,000	40,000	53,000	49,500	50,500	59,500	In process
Total Coca	220,500	227,000	186,500	185,000	182,000	158,000	153,500	140,000	
Cannabis									
Mexico	8,600	8,800	12,000	17,500	16,500	12,000	11,500	13,000	in process
Total Cannabis	8,600	8,800	12,000	17,500	16,500	12,000	11,500	13,000	

Fuente: Informe Internacional de los EE.UU. para el Control de Estupefacientes
International Narcotics Control Strategy Report

ANEXO 4



ANEXO 5

ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y REVALORIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA						
ESTRATEGIA	PILARES DE LA	PRIMER PILAR	Combatir el crimen internacional, narcotráfico y abuso de drogas en todas sus formas	Lucha contra el narcotráfico	Campaña con participación	-Padres de familia -Maestros -Estudiantes Organizaciones sociales -Medios de comunicación -Estado
					Fortalecer la institucionalidad	-Descentralizar los programas de prevención -Evaluar y acreditar a los centros de tratamiento -Generar dato oficial a través del -Observatorio Boliviano de Droga.
	SEGUNDO PILAR	Revalorizar la hoja de coca como patrimonio cultural del pueblo boliviano, por ser un componente espiritual, cultural, medicinal, nutricional y económico de los pueblos	Revalorización de la Hoja de Coca	-Racionalización -Desarrollo -Integral -Sostenible -Industrialización		
			Racionalización en el control de cultivos de hoja de coca con Participación	-La delimitación de áreas de no expansión de cultivos. -La delimitación de control de zonas potenciales de		
			Desarrollo Integral Sostenible: Infraestructura	-Educación -Salud -Caminera -Servicios básicos -Electricidad		
			Industrialización de la hoja de coca	Realizar un estudio:		Mercados Productos Inversiones
				Otorgar incentivos a la innovación e industrialización		Desarrollar proyectos Aprovechar mercados
	Coca Ecológica	-Reducción progresiva de agroquímicos -Control fitosanitario -Participación social de los productores de coca -Reducción sistemática de la producción de hoja de coca por hectárea.				

			<p>Desarrollo integral sostenible con participación social</p>	<p>-Incentivos para los Productos del Desarrollo Integral -Sostenible Política de desarrollo en zonas de expulsión de migrantes (Quinoa, papa, camélidos) -Participación social para la defensa de los parques nacionales y áreas protegidas</p>	
--	--	--	--	--	--

Fuente: Comisión interamericana para el control del abuso de drogas (OEA).