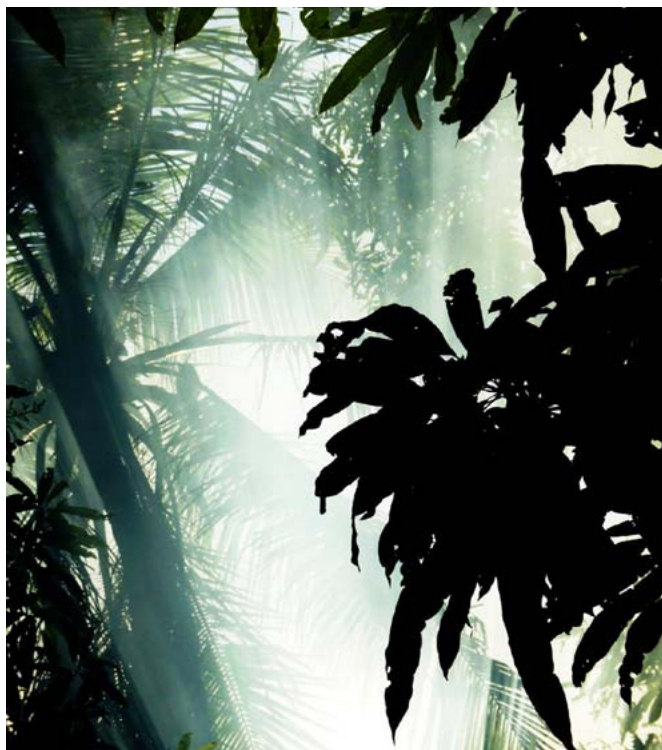

EL FRACASO DEL PROHIBICIONISMO

Estudios socioeconómicos para una historia
de las políticas antidrogas en Bolivia



FUNDACIÓN
VICENTE
PAZOS
KANKI

ROBERTO LASERNA

EL FRACASO DEL PROHIBICIONISMO

Estudios socioeconómicos para una historia
de las políticas antidrogas en Bolivia

ROBERTO LASERNA



EL FRACASO DEL PROHIBICIONISMO
Estudios socioeconómicos para una historia
de las políticas antidrogas en Bolivia
©Fundación Vicente Pazos Kanki
La Paz, Bolivia

Diseño: Percy Mendoza
Impresión: XXXXXXXX

Depósito Legal: 4-1-1656-11

Impreso en Bolivia
2011

SUMARIO

Presentación	7
El fracaso del prohibicionismo	11
CAPITULO 1: DROGAS Y GLOBALIZACIÓN	21
LA CONEXIÓN PERVERSA	23
La conexión perversa	26
Tendencias recientes	32
El modelo de la conexión perversa	36
La estructura de la industria ilegal	40
Consecuencias para la democracia y el desarrollo	44
CAPITULO 2: 1980-1993	55
DEL BOOM A LA GUERRA ANTI DROGAS	57
La producción de una política antidrogas	57
La estrategia de control de la coca	85
CAPITULO 3: 1993 - 1997	135
ENTRE LA DUDA Y LA CONFUSIÓN	137
Presentación	137

El estado de la política antidrogas en 1993	140
La concepción de la política antidrogas entre 1993 y 1997	142
Ejecutando tareas: muchos logros, pocos avances	190
Conclusiones	224
CAPITULO 4: 1997 - 2009	231
EL PODER DE LA AMBIGÜEDAD	233
El fracaso de los éxitos	237
La imposible erradicación de Morales	240
El poder de la coca	244
Oportunidades y amenazas	250
La nueva estrategia boliviana: coca sí, cocaína no	253
Las tendencias de la droga	260
Conclusiones	265
Recomendaciones	272
Bibliografía	279

PRESENTACIÓN

Una de las funciones de la Fundación Vicente Pazos Kanki es asegurarse de que el debate intelectual boliviano no fluya exclusivamente por los causes definidos por los poderes públicos y las fuentes de financiamiento internacional.

El pensamiento a contracorriente, o mejor, que se ocupa de los temas que por alguna razón no están de moda, pero que constituyen la parte central de la problemática nacional, es fundamental para convertir la teoría social en un medio de mejora práctica de nuestras perspectivas colectivas. Sin él estamos condenados a repetir, como un eco, las ideas de otros.

El trabajo de la Fundación es un acto de contradicción al hábito, desgraciadamente muy extendido, de pensar de forma más conveniente que fecunda.

De ahí nuestra gran satisfacción porque Roberto Laserna, uno de los intelectuales que más ha hecho por forjar un pensamiento propio y distinto sobre Bolivia, uno de los mayores críticos de la mentalidad prevaleciente en el país, se una con esta obra a la biblioteca de la Fundación.

*Fundación Vicente Pazos Kanki
Agosto de 2011.*

AGRADECIMIENTOS

Este libro contiene trabajos realizados a lo largo de 25 años. Los primeros pasos en el análisis los hice apoyado en las críticas de Troy Duster, AnnaLee Saxenian, William Goldsmith y Manuel Castells en la Universidad de California, en Berkeley. Una vez en Bolivia tuve la oportunidad de discutir largamente con personas de las que aprendí mucho, como José Decker, Oscar Coca, Jeffrey Dorsey, Alberto Rivera, Osvaldo Antezana, Gonzalo Flores, José Blanes, Fernando Calderón, Eduardo Gamarra, José Gabriel Tokatlian, Alain Touraine y Gustavo Saavedra. Mención aparte merece José Guillermo Justiniano, cuya ausencia no dejaremos de lamentar. Las conversaciones que pude tener sobre este tema con Evo Morales y otros dirigentes campesinos, así como con Gonzalo Sánchez de Lozada y otros dirigentes políticos, me permitieron siempre descubrir nuevos desafíos así como las dificultades de transformar las ideas en políticas. Agradezco la oportunidad que me dieron todos ellos de escucharlos y escucharme.

Como siempre, agradezco también el fuerte apoyo intelectual y moral que he recibido de Myrtha Fernández Sánchez, mi esposa y compañera.

El entorno de reflexión y debate de CERES y Fundación Milenio han hecho posible mucho de lo que

estas páginas contienen. Finalmente, agradezco a la Fundación Vicente Pazos Kanki por acoger este texto y ayudarme a ponerlo en sus manos.

EL FRACASO DEL PROHIBICIONISMO

El prohibicionismo tiene una larguísima historia. La propia Biblia comienza mostrando el poderoso atractivo que ejerce el fruto prohibido. En la metáfora del árbol del bien y del mal se sintetizan muchos aspectos de esa historia. La tentación de lo prohibido, por supuesto, pero también la facilidad con que culpamos a otros y la enseñanza suprema, la que da Yavé, cuando condena a los transgresores a ser responsables, a asumir las consecuencias de sus actos, pues habiendo comido del árbol del bien y del mal vivirán juzgando por sí mismos “lo que es bueno y malo”. Siendo la prohibición inútil para evitar el consumo, y actuando más bien como un estímulo de la curiosidad humana, lo sabio es –como lo muestra la Biblia– “condenar” a cada persona a ser responsable de sus actos, a juzgar por sí misma y a actuar en consecuencia. Esa es la condena de ser “humano”.

La historia de las drogas, sin embargo, ha sido muy diferente a la relatada en el Génesis. Si toda sociedad ha admitido algunas drogas recreacionales¹, también ha

¹ No nos referimos acá a todas las drogas, pues el uso medicinal de la mayoría ha justificado su producción y uso. La cuestión de las drogas prohibidas se centra sobre todo en las de uso recreacional, las que usan las personas para alterar

rechazado y prohibido otras, imponiendo sobre sus productores y consumidores castigos tan fuertes como inútiles. Con frecuencia, al hacerlo ha creado problemas mayores que los que pretendía resolver. Que se admitan unas y prohíban otras depende de las condiciones culturales de una sociedad, de sus valores y de los mecanismos que se crean socialmente para controlar a sus miembros y mantenerlos dentro de un cierto orden. Por eso, no es casual que habitualmente las prohibiciones hayan estado orientadas a controlar a los otros, a los que no forman parte de la sociedad o que recién se incorporan. Es prohibiendo “sus” drogas que se les disciplina, recordándoles que son ajenos y que deben adaptarse a nuevas normas. Las prohibiciones y legalizaciones de las drogas son parte de las luchas culturales, y reflejan las victorias y las derrotas en esas luchas.

La historia moderna de la prohibición empieza al comenzar al siglo XX, cuando dos moralistas estadounidenses (Hamilton Wright y Harry Anslinger) lograron movilizar el aparato diplomático de su país para reunir la Convención del Opio en La Haya y, una vez logrado el aval internacional, desarrollaron su carrera política justificando la persecución cultural de los inmigrantes chinos. Al hacerlo aceleraron la asimilación de los migrantes pero a un costo social elevado. En esa convención se incluyó la coca junto al opio casi de manera casual, para evitar que se acusara a la convención de discriminar al Oriente.

La prohibición del alcohol en los años 1920 estuvo muy vinculada a los esfuerzos por controlar a los inmi-

su conciencia sin ningún otro objetivo que el de experimentar una sensación placentera o divertida, o de inhibir sensaciones desagradables y penosas.

grantes irlandeses, que en su gran mayoría formaban además el proletariado que se organizaba en sindicatos para mejorar sus condiciones de trabajo en la etapa temprana de la industrialización americana. La prohibición de la marihuana tuvo dos momentos diferentes. El primero asociado a las grandes migraciones mexicanas en la primera mitad del siglo XX, y el segundo a las rebeliones juveniles de los años 1960. En ambos casos su consumo implicaba un desafío al orden establecido, y prohibirla fue una afirmación simbólica de dominación.

La cocaína tiene una historia diferente, pues quienes la consumen en su estado natural lo han hecho siempre en su propio ambiente cultural, y su difusión como droga recreacional fue paralela a su uso medicinal luego de que fuera químicamente aislada². Luego de un breve periodo en el que se usó la cocaína de muchas maneras y para combatir una gran cantidad de malestares y dolencias, a partir de en 1914 se la empezó a tratar como un químico de alto riesgo para la salud de las personas, limitándose cada vez más su uso. Tal prohibición, que aún hoy carece de fundamentos científicos incontestables, respaldó los prejuicios contra los consumidores de la coca, reproduciendo en los países andinos el conflicto cultural, sólo que esta vez “los unos y los otros” forma-

2 El aislamiento del principal alcaloide de la coca se atribuye a Albert Niemann en 1859, y a Richard Willstätter que identificó su fórmula en 1902. Pero hay autores que consideran que farmacéuticos bolivianos y peruanos habrían logrado desarrollar procedimientos para concentrar la cocaína ya en tiempos del presidente Aniceto Arce (1888-1892), que expresó su interés por el aprovechamiento económico de la coca como planta medicinal, es decir, proveedora de una nueva droga. Si bien Niemann publicó primero el proceso para aislar la cocaína, se sabe que lo hizo a partir de un polvo blanco producido por Enrique Pizzi, profesor de química en La Paz, quien en 1857 se la dio a Johan von Tschudi y éste la entregó a Friedrich Woehler, maestro de Niemann.

ban parte de una misma sociedad y su encuentro no era reciente sino que llevaba ya siglos de historia.

La Convención de 1961 impuso a todos los países el compromiso de eliminar los cultivos y extirpar la costumbre del consumo de las hojas de coca. La imposibilidad de hacerlo (y su inutilidad) llevaron a que la Convención de 1986 reconociera en su artículo 14 como un derecho cultural el consumo de las hojas de coca, pero intensificó la prohibición de la cocaína, integrada en la lista de estupefacientes prohibidos.

La guerra contra las drogas había sido formalmente declarada, usando esa expresión, por el presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, en 1971, y desde entonces ha formado parte fundamental de la política internacional de ese país.

Aunque con niveles de prioridad diferentes, la idea de que prohibiendo las drogas y reprimiendo su producción y consumo se resuelven problemas sociales se ha ido diseminando a otros países y niveles de gobierno. Es una idea simple y, tal vez por eso, políticamente útil. Por un lado, permite desplazar responsabilidades. Culpar a una sustancia de problemas sociales, psicológicos o económicos exculpa a las personas y las libera de responsabilidades. Por otro lado, permite dotar de un cierto barniz moral a candidatos y propuestas en competencias electorales. Pero más allá de eso, es un mecanismo eficaz de captura de rentas y presupuestos, pues permite vincular las preocupaciones de la gente por la salud y la educación con sus miedos a la inseguridad y la delincuencia. Así, paralela a la industria ilegal de las drogas, se ha desarrollado toda una industria de la prohibición que absorbe proporciones gigantescas

de los presupuestos públicos, y en la que participan desde los ejércitos y las policías, hasta las escuelas y los municipios, aunque éstos siempre en desventaja porque es más difícil demostrar y cuantificar los logros de la prevención que los de la represión. Nunca será posible saber cuántos han eludido el abuso de las drogas por el arte o el deporte, pero sí tendremos a mano el número de muertos por sobredosis, la cantidad de detenidos por narcotráfico, los kilogramos incautados de tal o cual droga.

La lógica subyacente del prohibicionismo, someramente descrita en los párrafos anteriores, se esconde bajo el discurso que justifica la represión. Un discurso que empieza por definir el carácter dañino y peligroso de las drogas, y que justifica la prohibición como un mecanismo de protección de la sociedad.

Estos 40 años, sin embargo, han sido suficientes para demostrar que el remedio ha resultado inadecuado para tratar el problema, y que en muchas ocasiones ha provocado incluso problemas mayores. Ha desviado recursos que pudieron haber tenido un uso más positivo para las colectividades, ha enviado a las cárceles a millones de personas, afectando las vidas de muchísimos más, sin haber reducido ni el consumo ni la producción. En muchos casos, la guerra contra las drogas, al definir como ilegales actividades de larga tradición cultural y fundamentales para las economías rurales, ha empujado a mucha gente hacia la transgresión legal y la beligerancia social. Y al imponer a muchos Estados un rol represivo sobre su propia gente, ha provocado la pérdida paulatina de la legitimidad de las instituciones y élites políticas de esos países.

Las consecuencias inesperadas e indeseadas de la guerra contra las drogas han sido observadas y denunciadas por muchísima gente. Y es cada vez mayor la cantidad de personas que expresan su convicción de que es una guerra inútil y que es tiempo de reconocer su fracaso. Muchas de esas personas han ocupado cargos de responsabilidad en esa guerra, y por ello sus expresiones deben ser recogidas con el valor que les da el ser testimonios autocríticos. Uno de los primeros fue el ex Secretario de Estado George Schultz, que liderizó en su tiempo la agresiva política internacional antidrogas del Gobierno de Ronald Reagan. Recientemente, luego de un proceso de reflexión y debate, han expresado similar posición los ex presidentes Fernando Enrique Cardoso, de Brasil, Ernesto Zedillo, de México, César Gaviria, de Colombia, encabezando una iniciativa que propone la revisión integral de la política antidrogas³. Apoyan esa iniciativa desde el ex Secretario General de la ONU, Koffi Anan, hasta los escritores Mario Vargas Llosa y Carlos Fuentes, incluyendo a ex jefes de Estado europeos y asiáticos.

El hecho de que ellos demanden el cambio cuando ya no tienen el poder para hacerlo debe llamar doblemente la atención, porque pone en evidencia que el prohibicionismo puso en marcha una maquinaria que funciona casi de manera independiente de la voluntad de los Estados y de sus conductores. Es una maquina-

³ La Comisión Global sobre Políticas de Drogas, o Global Commission on Drug Policy, es una agrupación de notables que incluye a varios ex jefes de Estado y a destacados intelectuales, que preparó un Informe especial sobre el tema que convoca a terminar con la criminalización y a experimentar con modelos de regulación legal de las drogas. Ver sus documentos en <http://www.globalcommissionondrugs.org>

ria que ha ido tejiendo un entramado institucional y legal muy fuerte y del que se benefician cientos de miles de burócratas, funcionarios y dirigentes sociales y políticos. Los convenios y tratados internacionales funcionan, en este caso, como instrumentos de presión y hasta de chantaje, que permiten a esas burocracias presionar sobre las autoridades representativas y sobre los científicos, inhibiendo el cambio. El problema mayor es que nada de eso sería posible y duradero si no se asentara en prejuicios que se han convertido ya en parte del sentido común y que son los que dan legitimidad al funcionamiento de esa maquinaria que ha secuestrado una parte fundamental de nuestras libertades y responsabilidades.

Bolivia es un caso fundamental para comprender esa historia. En este país se consume coca desde hace unos 4 mil años y sus múltiples usos y ventajas de cultivo la han hecho uno de los productos agrícolas más valiosos. Y de este país sale una proporción significativa de la cocaína que crea millonarios a lo largo de todo el proceso de transformación y tráfico. Los productores de coca fueron actores económicos claves en la expansión de la frontera agrícola, y la amenaza de la erradicación los convirtió en actores políticos. Los gobiernos democráticos, que penosamente construían instituciones, se vieron presionados a reprimirlos, convirtiéndolos en víctimas de la política interna de exclusión y de una política internacional de erradicación. Hasta que perdieron la batalla. Los sindicatos cocaleros han logrado colocar en la Presidencia a su máximo líder, Evo Morales, en la más clara demostración del fracaso del prohibicionismo.

Curiosamente, no es lo mismo el fracaso que la derrota. Como el mismo Gobierno de Evo Morales lo ha podido experimentar, el prohibicionismo tiene todavía mucha fuerza. Ha fracasado pero no está derrotado. Es cierto que el Gobierno de Morales ha expulsado a la DEA y mantiene casi congeladas las relaciones con los Estados Unidos, y que ha aliviado considerablemente la presión erradicadora sobre los campesinos. Pero no ha podido cambiar la Ley 1008 y la autorización de cultivos familiares limitados a un cati en el Chapare sigue siendo formalmente ilegal. Lo que es aún más difícil es el hecho de que los narcotraficantes están aprovechando el debilitamiento de las instituciones, previsible donde se las intenta cambiar radicalmente como en Bolivia, para ocupar cada vez más espacios económicos, y ganar desde ellos legitimidad y poder. De hecho, una de las mayores amenazas a la estabilidad económica y política del país proviene ahora del narcotráfico, cuyo atractivo es tan poderoso que alcanzó incluso al encargado de proporcionar la información de inteligencia necesaria para combatirlo. Así, nos encontramos con que ni siquiera el símbolo más evidente del fracaso del prohibicionismo está pudiendo eludir las presiones e imposiciones de la maquinaria legal, ideológica y económica que la prohibición ha generado.

Este libro registra las maneras en que Bolivia vivió el prohibicionismo desde 1980, y acompaña analíticamente los esfuerzos realizados por los distintos gobiernos para lograr esa difícil combinación que significaba cumplir los compromisos internacionales y administrar las tensiones y contradicciones nacionales. A diferencia de otros libros en los que puse el énfasis en la economía

política de las drogas o en la dinámica social de su producción y consumo, éste se concentra en las políticas hacia la coca y la cocaína. Describe el diseño de esas políticas y su integración con otras y evalúa sus logros y alcances. Algunos de los capítulos fueron parcialmente publicados antes pero casi siempre en textos que no han tenido una amplia circulación en el país, por lo que mantienen cierta novedad. La oportunidad de integrarlos, ofrecida por la Fundación Vicente Pazos Kanki, me parece útil en este momento, porque contribuiría al debate sobre qué hacer ante un fracaso que nos puede seguir arrastrando tan lejos de la democracia y el desarrollo, como nos arrastró la aplicación del prohibicionismo en los 30 años cubiertos por este libro.

CAPÍTULO 1
Drogas y globalización

LA CONEXIÓN PERVERSA⁴

En menos de un año, Afganistán se situó nuevamente como la principal fuente proveedora de heroína a los mercados europeos. La industria ilegal de la droga creció durante los años de lucha contra los soviéticos, proporcionando recursos para mantener la insurgencia de los mujahedin, y se mantuvo durante el régimen fundamentalista en base a los compromisos que habían establecido sus líderes con los cultivadores de opio y los traficantes de heroína. Sólo al final del régimen el Mullah Omar impuso con violencia la prohibición de cultivos –tolerando el tráfico y el consumo– en lo que fue generalmente considerado un esfuerzo desesperado para lograr el respaldo de la comunidad internacional que lo presionaba. Los Talibán lograron erradicar casi el 90% de los cultivos, con el consecuente costo político de enfrentar a esa parte importante de su población que vivía de ellos, pero tampoco pudieron lograr la confianza de los países europeos⁵. El Gobierno de transición de

⁴ Este trabajo se publicó en el libro compilado por Fernando Calderón: ¿Es sostenible la globalización? Debates con Manuel Castells, Vol. I, publicado por el Fondo de Cultura Económica de México y el PNUD, México, 2003

⁵ La prohibición talibán, según la FAO, representó severas pérdidas de ingresos para 3,3 millones de personas: 80 mil campesinos y sus familias (480 mil

Hamid Karzai ha prohibido nuevamente los cultivos de amapola e incluso ha aprobado una legislación más rigurosa que la Talibán para controlar el tráfico y el consumo. Aún así, la extensión de cultivos se ha multiplicado casi 10 veces en menos de un año, pasando de menos de 8 mil hectáreas en el año 2001 a una cifra que la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen estima en 74 mil hectáreas (Naciones Unidas 2002b; 22)⁶. Con esa producción puede abastecerse prácticamente toda la demanda del Reino Unido y a pesar de que los consumidores pagan por la heroína casi 11 veces más que lo que recibe el cultivador por el opio crudo, a los precios vigentes se estima que éste puede obtener 1600 dólares por la cosecha que logre en una extensión del tamaño de un jardín, apenas mil metros cuadrados. Esta no es suma que pueda despreciarse en un país asolado por la guerra y la represión al consumo⁷.

Mientras tanto, los cultivos excedentarios de coca en Bolivia alcanzaron en el 2001 su nivel más bajo desde que se iniciara el boom 20 años atrás: alrededor de 8 mil

personas) más 480 mil trabajadores itinerantes y sus familias (2,8 millones de personas), por un valor de granja cercano a los 265 millones de dólares en el año 2001 p. 41

6 La Oficina de Políticas de Control de Drogas de los Estados Unidos estima una cifra muy inferior a ésta pero reconoce que ha habido un aumento extraordinario luego de la caída del régimen Talibán debido a las dificultades de restablecer el control estatal sobre todo el territorio afgano (ver sus boletines de prensa en <http://www.whitehousedrugpolicy.gov>)

7 La CIA estima que el PIB anual por habitante en Afganistán alcanzaba a 800 dólares de paridad adquisitiva equivalente (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/af.html>), o alrededor de 200 U\$ en unidades corrientes. Una comparación interesante es que, más allá de las pronunciadas variaciones en los precios, el productor agrícola de opio obtiene mucho más dinero a nivel de granja que el de coca, y éste mucho más que el de café, por señalar un estimulante legal.

hectáreas⁸. Fue el fruto de un agresivo proceso de erradicación impuesto por el Gobierno del ex dictador Bánzer bajo la presión de la comunidad internacional. Este esfuerzo tuvo un elevado costo social, con más de 20 muertos y centenas de heridos entre campesinos y policías, frecuentes conflictos sociales que llegaron a paralizar las principales rutas del país y la reanimación de sentimientos nacionalistas y comunitaristas que modificaron profundamente el escenario político en desmedro de los partidos que llevaron a cabo la lucha antidrogas en los marcos establecidos por la comunidad internacional⁹.

Pero ni lo sucedido en Afganistán ni lo que pasó en Bolivia tuvieron impacto en los mercados de las drogas ilegales.

Es que los cultivos en Colombia, que hace tiempo superaron a los de Bolivia y el Perú juntos, se mantuvieron cerca de las 150 mil hectáreas (ver gráfico 1). En total, la producción potencial de cocaína en el año 2001 fue de 827 toneladas, una cifra muy similar al promedio estimado para los 12 años previos (Naciones Unidas 2002a), que sobrepasa la demanda estimada. Esto se demuestra por el hecho de que en los últimos 15 años el precio ha caído continuamente mientras la pureza aumen-

8 Se trata de cultivos "excedentarios" porque no incluyen las 12 mil hectáreas autorizadas por ley para el abastecimiento de los consumidores tradicionales de hoja de coca.

9 Los campesinos productores de coca, organizados en sindicatos fuertemente cohesionados, lograron en las elecciones municipales de 1999 el control de varias alcaldías, y en el año 2002 liderizaron la formación de un frente político que alcanzó el segundo lugar a nivel nacional y una fuerte presencia parlamentaria. Su discurso articula la defensa de la soberanía nacional frente a la globalización y la afirmación cultural indígena simbolizada en el cultivo y consumo de la hoja de coca.

taba (ver gráfico 2), tendencias que los grupos más importantes de distribuidores mayoristas no han podido controlar a pesar de que en determinados períodos logran mantener grandes reservas en almacenamiento.

Esto es lo que ha sucedido también con la heroína proveniente del Asia. Se cree que hay heroína almacenada para abastecer un año la demanda, y sería por esa razón que cuando cayó la producción afgana de una manera tan brusca, el mercado ilegal apenas lo sintió. Dada la crisis afgana, las organizaciones que monitorean los cultivos ilegales esperaban un repunte de la producción de opio en Myanmar, Laos e incluso Latino América, pero los datos de Naciones Unidas muestran que, al final, fueron los mismos afganos quienes, urgidos por la crisis de la guerra y, también por ella, en un ambiente más dispuesto a la presencia de grupos irregulares y de empresarios delincuenciales, recuperaron su lugar en el mercado.

LA CONEXIÓN PERVERSA

La conexión perversa indudablemente funciona de manera muy eficiente, es muy sensible a los cambios en las condiciones de competencia y tiene una gran capacidad de adaptarse a ellos. Y no es poco importante. Las Naciones Unidas estiman que la industria ilegal de las drogas provee el 8% del comercio global y tiene un valor de producción mayor al mercado mundial de los textiles, las vestimentas, el hierro y el acero juntos (The Observer, 21 de abril de 2002).

En 1988, analizando las opciones que enfrentaba América Latina frente a la reestructuración tecno eco-

nómica a partir de un estudio empírico de casos extremos que comparaba los recursos y desafíos que por entonces enfrentaban México y Bolivia, formulamos la hipótesis de que incluso las sociedades amenazadas por marginación en la división tecnoeconómica del trabajo, sentirían la presión para integrarse y, teniendo la oportunidad, lo harían a través de lo que denominamos una conexión perversa (Castells y Laserna 1989).

Perversa en los dos sentidos de la palabra. Por un lado, en el de “perturbar el estado de las cosas”, dado que revierte los flujos de dinero y los términos de intercambio entre las economías más y menos avanzadas. Y por otro, en el de “corromper el orden habitual o deseado” de las cosas en los países para los que tiene mayor relevancia, debido precisamente a su carácter ilegal y de transgresión de las normas. Se trata, entonces, de un concepto que califica el carácter de la conexión, y no de un juicio o una opinión subjetiva como lo veremos en el análisis que sigue.

En aquella investigación, la situación de México fue analizada como un caso de integración negociada, en la que aprovechando su cercanía geográfica, los flujos ya existentes de trabajadores y capitales, las dimensiones del mercado y las experiencias de *maquila*, el Estado podía impulsar políticas de acelerada transformación tecnológica. Ese proceso ha continuado con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC o NAFTA por su nombre en inglés), generando un perceptible impacto en México, cuyas exportaciones se han duplicado en apenas cinco años, con aumentos sustanciales en bienes de alta tecnología. En esa ocasión advertimos, también, que el proceso enfrentaba sus mayores restricciones en

el sistema político mexicano, que se veía obligado a cambiar para dar lugar a una transición de apertura democrática que es, finalmente, lo que ha venido ocurriendo. Lo que no advertimos suficientemente fue que incluso en ese caso seguirían funcionando los mecanismos de la conexión perversa. Estos fueron ejemplificados en aquella ocasión haciendo referencia a Bolivia, cuya situación parecía exactamente opuesta a la de México. Pero lo cierto es que la producción y el tráfico de drogas también se ha expandido notablemente en México, donde no solamente se organiza el contrabando de cocaína hacia los Estados Unidos, sino que también se produce heroína y cada vez más drogas sintéticas.

En todo caso, Bolivia era un caso importante para el análisis. Se caracterizaba y aún lo sigue haciendo por la vigorosa presencia de culturas indígenas y una débil estructura económica de producción y consumo de mercado. Por esas y otras razones la ruptura con el sistema mundial parecía (y para muchos aún parece) viable, pues siendo tan débil su inserción podía estimarse que el costo del aislamiento sería relativamente bajo y tolerable para su población. De hecho, así lo propuso uno de los gobiernos militares a comienzos de los 80 (el presidido por el Gral. Luis García Mesa, hoy preso en una cárcel de seguridad) y lo plantean actualmente una fracción katarista que alcanzó votación relevante en las elecciones del 2002 (el Movimiento Indígena Pachakuti de Felipe Quispe) y algunos grupos integrados al segundo partido más votado en esa misma ocasión (el Movimiento Al Socialismo del dirigente campesino Evo Morales). Detrás de estas opciones no está solamente la reivindicación de un nacionalismo que se siente amenazado por la erosión de la

soberanía que implica toda integración, sino también el cálculo utilitario aunque ingenuo de los costos de la integración, en los que suelen contabilizarse los costos financieros de la deuda externa, la pérdida de empleos tradicionales, la desaparición de empresas de baja productividad, y las incertidumbres de un mercado ampliado que tanto promete como amenaza¹⁰.

La primera mitad de los 80 permitió observar en Bolivia, de una forma suficientemente clara, el modelo de la conexión perversa. El autoritarismo de García Mesa, desafiante hacia los Estados Unidos, no pudo sostenerse políticamente por la resistencia democrática pero antes indujo a sus líderes a tratar de resolver las presiones económicas de los sectores medios y altos de las ciudades tolerando e incluso fomentando, según denuncias comprobadas luego en los tribunales, la producción de drogas ilegales basadas en la coca, un cultivo tradicional en el mundo andino¹¹. A la caída de los militares la industria de la droga tenía una amplia base social en los campesinos colonizadores, migrantes de la zona tradicional hacia las nuevas fronteras tropicales, y podía contar con experimentados e innovadores químicos y comerciantes, capaces de transformar la coca en

10 Esta mentalidad es muy difundida como lo demuestra la facilidad con que se reciben y difunden, sin argumentación ni debate, consignas contra la globalización o contra el ALCA, incluso entre grupos con acceso a información y cierta formación educativa.

11 Como el opio en el Asia, la coca en el mundo andino es un producto de múltiples usos rituales y medicinales y ha formado parte de las tradiciones comunitarias desde hace miles de años. La diferencia es que el opio es un narcótico y su consumo está asociado al placer, en tanto que la coca es un estimulante vinculado más bien al trabajo. Además, a diferencia del alcohol, cuyo consumo también tiene rasgos culturales en casi todas las sociedades del mundo, su consumo típico no requiere de procesamiento artesanales especializados.

pasta base y ésta en cocaína (Laserna 1995). La izquierda nacionalista que asumió el gobierno en 1982, bajo la Presidencia de Hernán Siles, aunque muy diferente al anterior Gobierno en su relación democrática con la sociedad, prolongó sin embargo el modelo de la conexión perversa, ya que su resistencia (o reticencia) a la integración en la economía mundial solamente pudo sostenerse por el soporte que brindaba la economía de la coca. Se estimaba entonces que las exportaciones ilegales igualaban a las exportaciones legales y sustentaban el abastecimiento del mercado interno con una amplia gama de productos de contrabando. Incluso las políticas de ajuste estructural, diseñadas para facilitar la adecuación de la economía a las exigencias del emergente sistema mundial, y que empezaron a imponerse en Bolivia desde 1985, descansaron en una primera etapa en los recursos de la economía de la coca, que no solamente proporcionaban empleo e ingresos a amplios sectores de la población, sino divisas frescas para sostener la estabilidad monetaria sin recortes traumáticos en la oferta de bienes importados (Laserna 1994). Obviamente, las tensiones que este modelo impone sobre el sistema político son muy fuertes pues lo hacen extremadamente vulnerable a la presión internacional, sin que tampoco se puedan aprovechar los recursos financieros de la droga para impulsar el desarrollo dada su inestabilidad y el hecho de que refuerza comportamientos de corto plazo ¹².

12 El dinero de la droga difícilmente puede sustentar procesos de acumulación en los pequeños agricultores. Es tan imperfecto el flujo de información en los mercados ilegales, que los precios varían muchísimo de lugar a lugar y en el tiempo, de modo que no pueden planificar a largo plazo y desarrollan un comportamiento similar al de quienes viven del azar, aprovechando el

En gran medida debido a esas razones es que en estos años Bolivia ha realizado esfuerzos extraordinarios para modernizarse e integrarse a la economía mundial rompiendo la conexión perversa. La apertura económica ha sido sostenida por bajas tarifas aduaneras, la atracción de capitales privados internacionales y la participación en acuerdos de integración con el área andina y el mercado común del sur, y ha estado acompañada de un proceso radical de cambio institucional orientado a redefinir el rol del Estado a fin de que sea más descentralizado y participativo, con mayor capacidad de regulación y menor incidencia en la producción y el empleo con base en recursos fiscales¹³. Y ha mantenido una política más o menos consistente de represión a la economía de la coca a pesar de sus elevados costos sociales y económicos¹⁴. La relevancia efectiva de las actividades vinculadas a la producción de coca y a la exportación de cocaína ha sido reducida tanto en términos absolutos como relativos a niveles que parecían improbables en los años 80.

Sin embargo, como se anticipó, en este periodo la producción boliviana ha sido más que compensada por la colombiana, que desde 1997 pasó a encabezar las

momento incluso a veces a costa de perder parte del valor de su capital. En Bolivia se observa muy nítidamente una mentalidad "extractiva" en los agricultores que cultivan coca en las zonas sujetas a prohibición, en tanto que los de las zonas legales invierten en terrazas que protegen sus tierras contra la erosión y las mantienen en producción por mucho más tiempo.

13 La etapa de cambios más intensos fue la de 1993 a 1997, cuando se descentralizó el Estado con la municipalización del país y se capitalizaron las empresas de telecomunicaciones, transporte aéreo y ferroviario, hidrocarburos y energía eléctrica, además de otras iniciativas. Fundación Milenio 1998 y 2000.

14 Además de violaciones a los derechos humanos y violentos conflictos sociales (ver WOLA 2002) la política de erradicación forzosa de cultivos ha provocado pérdidas económicas estimadas por fuentes gubernamentales en cifras cercan a los 500 millones de dólares anuales (poco más del 6% del PIB anual).

estadísticas de cultivos (ver gráfico 1). Esto ha permitido además la integración vertical de la producción de drogas en ese país.

TENDENCIAS RECIENTES

La división territorial del trabajo en la economía ilegal de la coca se ha modificado significativamente. A comienzos de los años 80 Bolivia y Perú eran los principales proveedores de materia prima, Colombia era la localización preferente de las actividades de refinación y tráfico, y Centro América, el Caribe y México funcionaban como los lugares de acopio y tránsito hacia el mercado de los Estados Unidos. Los flujos de esta industria se realizaban sobre todo en el continente americano. Como ahora Colombia es la principal productora de hojas de coca, los traficantes pueden controlar todo el proceso aunque ello los obliga también a extender su control territorial y demográfico, viéndose en la necesidad de establecer vínculos más estrechos con grupos armados irregulares, que a su vez obtienen de esa manera recursos adicionales para sustentar sus actividades. El evidente deterioro de la situación política en Colombia no puede ser comprendido sin tomar en cuenta estos procesos. Al mismo tiempo, al “liberarse” de la demanda colombiana, los traficantes peruanos y bolivianos han buscado nuevos mercados, creándose con ello oportunidades para los grupos delincuenciales que operan desde Brasil y Argentina y que han empezado a buscar el mercado europeo para colocar allí su cocaína. Incluso Bolivia es ahora considerado un país de tránsito de la droga peruana que va hacia Europa a

través del Brasil. Y en Ecuador se registran crecientes decomisos de droga colombiana, pues es en la frontera de Colombia con ese país que se localiza una parte muy importante de las actividades ilegales.

No solamente ha cambiado el mapa de la producción sino que también está cambiando la distribución espacial de los mercados. La tradicional división del mercado de las drogas en un continente americano de consumo de cocaína, y un mercado de opiáceos integrado sobre todo por Europa y Asia, está cambiando aceleradamente¹⁵. En los últimos años se ha registrado un pequeño boom en el consumo de heroína en Estados Unidos, cuya demanda ha estimulado la producción de opiáceos en México y en Colombia, agravando los problemas de la economía delincencial en ambos países y también los problemas del consumo. Con la declinación del precio y el aumento en la pureza de la heroína que llega a los mercados urbanos de los Estados Unidos, éstos se amplían incluyendo a los sectores más pobres y de menor poder adquisitivo¹⁶.

La marihuana sigue siendo, de todas las drogas prohibidas, la de mayor consumo y tráfico en todo el mundo.

15 Este proceso demuestra la capacidad de las organizaciones delincuenciales para actuar globalmente y establecer alianzas estratégicas. Según Sterling (1994) a fines de los 80 los carteles colombianos y la mafia siciliana se apoyaron mutuamente para ampliar sus mercados distribuyendo, a través de sus organizaciones ya establecidas, cocaína en Europa y heroína en Estados Unidos. Las últimas tendencias señalan que los proveedores de cocaína esperan recibir, en pago de la droga, píldoras de éxtasis producidas en Europa con el fin de llevarlas a Estados Unidos, multiplicando de esa manera sus beneficios.

16 Es muy probable que tenga lugar un proceso similar al que representó la aparición del crack, cocaína fumable, que bajó los precios y la hizo accesible a los grupos menos pudientes. La heroína fumable ya está en los mercados urbanos y a pesar de que es poderosamente adictiva, no está acompañada de la imagen negativa del inyectable. De esa manera su mercado podría ampliarse muchísimo, sobre todo si la recuperación de la producción de Afganistán baja los precios y la situación política en Colombia se deteriora aún más.

Los más elevados niveles de producción corresponden a los Estados Unidos, Sud Africa y México pero la tendencia dominante parece seguir la observada en los Estados Unidos durante los 80, donde se eludieron los controles internacionales mediante la producción doméstica y el autoabastecimiento. La adaptación de nuevas variedades de plantas está conduciendo a que mientras el consumo de marihuana se mantenga o incluso aumente en casi todo el mundo, no se hayan formado redes delincuenciales poderosas en torno a su producción y comercialización. Al haberse extendido su cultivo por todo el mundo, el mercado es muy competitivo y los traficantes no logran concentrar poder salvo en los casos en que se procesan concentrados para traficar resina de marihuana, que tiene obviamente una relación de valor y peso muy alta. Pero el hecho de que las autoridades locales, más prácticas y responsables y desafiando a veces las directrices nacionales, se inclinan cada vez más por tolerar la marihuana, no solamente reduce los riesgos y las ganancias, alejando la violencia de su tráfico, sino que también permite mantener un cierto control sobre los consumidores que, de otro modo, dirigen su demanda hacia derivados de la cocaína o la heroína, cuyo abastecimiento suele estar más controlado que el mercado de la marihuana por grupos delincuenciales organizados y violentos¹⁷.

Un fenómeno que no puede pasar desapercibido es el de la creciente importancia de las drogas sintéticas en este mercado. En los últimos diez años los niveles de decomiso de metanfetaminas, un claro indicador de la

17 En términos de salud el problema para los más pobres puede ser peor porque tienden a consumir inhalantes industriales que son comparativamente más baratos y accesibles que la marihuana pero mucho más dañinos.

actividad, aumentaron 13 veces¹⁸, sin tomar en cuenta en esas cifras el *éxtasis* cuya producción y consumo han aumentado mucho más rápido.

El mayor tráfico de drogas sintéticas proviene de la China y el sudeste asiático, pero los mayores niveles de consumo se encuentran en Estados Unidos y Europa, que muestran una cierta tendencia al autoabastecimiento. Una investigación periodística británica resalta el acelerado crecimiento de la producción y el tráfico de *éxtasis* generado en Europa, que se habría convertido ya en una de las principales zonas productoras de esa droga en el mundo. En el año 2000 se incautaron 44,5 millones de tabletas de origen europeo, de las cuales la mayor parte fueron decomisadas fuera del continente. Esa cantidad representó un aumento del 50% respecto del año anterior y se estima que, como en otras drogas ilegales, lo que realmente entra en el circuito ilegal es entre 15 y 20 veces lo que se logra decomisar. El valor del contrabando de *éxtasis* de Europa a los Estados Unidos habría superado ya los 4500 millones de dólares anuales (Jason Burke en The Observer 21 de abril de 2002)(<http://www.observer.co.uk/focus/story/0,6903,521967,00.html>).

Todo esto quiere decir que la conexión perversa no es un mecanismo exclusivo de los países de América Latina o del Asia, sino que forma parte también de los procesos económicos de Europa y los Estados Unidos. La diferencia, claro está, tiene que ver con su importancia relativa en cada uno de los países y el impacto perturbador que tiene sobre ellos¹⁹.

18 Naciones Unidas 2002 a; 162

19 En todo caso, el problema en los países centrales no debe ser subestimado.

EL MODELO DE LA CONEXIÓN PERVERSA

La conexión perversa, que consiste en la articulación de economías locales al sistema global a través de actividades y productos ilegales, puede describirse mejor con el esquema siguiente para aquellos casos en que tiene una relevancia económica y política fundamental (ver gráfico 3).

Tres factores son fundamentales y proporcionan la base estructural para el desarrollo de la conexión perversa.

- La existencia de amplias capas poblacionales con expectativas de vida y consumo que no pueden ser satisfechas de inmediato es un factor crucial pues implica la existencia de un medio social dispuesto a emprender actividades de alto riesgo, sea porque esperan alcanzar rápidamente elevados rendimientos o porque no tienen mucho que perder. Este es un factor particularmente importante en el caso de la producción de drogas basadas en cultivos agrícolas que requieren de miles de campesinos dispuestos a realizarlos, como es el caso de los migrantes a las zonas del Chapare (Bolivia) o del Alto Huallaga (Perú), de los desplazados en Colombia o de los pequeños productores rurales de Helmand y Badakhshan (Afganistán) o de la región de Wa (Myanmar).
- Un segundo factor clave es que exista también en esa población una cohesión social de referentes cultura-

El periodista Faisal Islam, del diario The Observer (21 de abril de 2002), menciona que algunos analistas de inversiones sostienen la hipótesis de que hay tantos "narcodólares" en el mercado bursátil de los Estados Unidos que una eventual legalización, al retirar esos recursos del sistema financiero, podría llevar a un colapso de la economía americana. Esta sería una de las razones por las cuales se mantiene el actual sistema.

les que otorgue alguna legitimidad a la transgresión masiva de las normas, ya sea calificándolas de ilegítimas o apelando a dimensiones identitarias. Esta situación es relativamente común cuando la actividad consiste en la ampliación de cultivos tradicionales como la coca o la amapola, pero también ha sido observada en otras actividades ilegales que exacerbaban los rasgos comunes de los involucrados para fortalecer su identidad y cohesión interna y aprovechar las redes familiares que tienen sus miembros para extender o proteger la actividad. Es casi un rasgo típico de la economía delincriminal el estar formada por unidades que son reconocidas como bandas, pandillas o agrupaciones étnicas, y el recurrir a las poblaciones migrantes, urgidas de adaptarse a nuevos ambientes y todavía vulnerables en ellos.

- El tercer factor tiene que ver más bien con el sistema político institucional, cuya debilidad facilita enormemente el desarrollo de las actividades ilegales que, por definición, transgreden las normas. Esta debilidad puede deberse a razones circunstanciales, como la guerra o la insurgencia, o a aspectos estructurales que se manifiestan en un limitado control territorial del Estado en zonas, regiones o incluso barrios que se convierten en las áreas de localización de tales actividades. El boom de la coca en Bolivia estuvo asociado a la crisis de Estado provocada por el autoritarismo militar en los años 70 y 80, a la insurgencia guerrillera de Sendero Luminoso en el Perú, a la violencia colombiana prolongada por la acción de las FARC, el ELN y los grupos paramilitares en Colombia; y situaciones similares se encuen-

tran en Afganistán, Myanmar (Burma) y Laos donde el cultivo de amapola aumenta y se reduce de acuerdo a las pulsaciones de la coyuntura política que afecta a sus Estados nacionales.

El primero de estos tres factores es probablemente el que proporciona el mayor impulso motivacional, pues los otros dos son más bien oportunidades aprovechables que, además, son reforzadas (y eventualmente podrían ser generadas) por la propia actividad ilegal. Esta requiere, en muchos casos, el complemento de proveedores de seguridad a través de la violencia y la corrupción, y el fortalecimiento de lazos de confianza entre los involucrados, lo que suele estar aparejado por la emisión de mensajes ideológicos y políticos que justifiquen su actividad y tratan de recrear identidades colectivas que las sostengan²⁰.

Si esos son los factores de base, la conexión perversa mediante la producción de drogas ilegales no podría darse si no existiera la demanda de estimulantes y narcóticos que alteran una conciencia agobiada por los cambios y angustiada por la crisis cultural y la transforma-

ción de valores y patrones de comportamiento. Este es el epicentro o núcleo motriz de todos estos procesos. Pero ni los Estados ni las élites dominantes de las sociedades han sido hasta ahora capaces de reconocerlo y, al contrario, se empeñan en mantener la prohibición y perseguir a quienes lucran con ella. Como bien señala Castells, en coincidencia con la mayoría de los académicos que estudian el problema desde fuera del sistema institucional oficialmente dedicado a combatirlo, “la legalización de las drogas es la mayor amenaza a la que el crimen organizado tendría que enfrentarse” (Castells 1998; 201).

Y es que las dificultades de la interdicción aumentan con la globalización y el desarrollo de nuevas tecnologías exactamente en la misma medida en que esos mismos procesos amplían las oportunidades para la expansión y el desarrollo de la economía de las drogas. Parece evidente que esta economía tiende poco a poco a liberarse de la necesidad –todavía vigente pero cada vez menos– de contar con una amplia base agrícola al sustituir las drogas derivadas de plantas por sustancias sintéticas.

Es importante recalcar el hecho de que este proceso se sustenta en el desarrollo de nuevas tecnologías que también ofrecen mayores y mejores oportunidades de comunicación y transporte a los grupos de traficantes tanto para ampliar sus mercados y adecuarse con flexibilidad a las cambiantes condiciones de la demanda y de la represión, como para mejorar y transformar los propios procesos productivos. Y sin duda hay también una relación sinérgica entre la intensificación de los flujos de gente, dinero y mercancías que caracterizan la era de la información (Castells 1998) y el desarrollo de actividades ilegales que pueden insertarse en esos flu-

²⁰ Son conocidos los esfuerzos de Pablo Escobar y Carlos Lehder en Colombia, que incluso formaron partidos políticos de corte popular y nacionalista. Pero se encuentran discursos similares en prácticamente todos los casos, reforzados por el hecho también evidente de que las políticas antidrogas son impulsadas por las principales potencias del mundo occidental. Haji Daulat Mohammad, un pequeño comerciante de opio en Afganistán, señalaba en un reportaje publicado en The Observer el 11 de agosto de 2002: “Occidente dice que está mal hacer heroína, porque hace daño a las personas, pero ellos bombardean civiles inocentes. No tenemos otra alternativa que destruir a los Estados Unidos enviándoles drogas. Ellos nos envían bombas, nosotros les enviaremos este regalo” (http://www.sunnahonline.com/ilm/contemporary/post_taliban/0007.htm). Este discurso es exactamente el que se escuchaba a Carlos Lehder a comienzos de los 80.

jos. Flujos que, por su magnitud y características, los Estados nacionales todavía no pueden controlar, y quizás ya nunca puedan hacerlo.

Al hacer esa afirmación no solamente nos referimos a la fuerza de la demanda y de las motivaciones del consumo que, a pesar de ser determinantes de todo el sistema, no han sido adecuadamente comprendidas y son sistemáticamente ignoradas en el diseño de políticas nacionales e internacionales hacia las drogas. Aunque este es un problema fundamental, resulta excesivamente complejo para tratarlo en este breve ensayo. Lo que sí podemos en esta ocasión es analizar los cambios en la estructura y el funcionamiento de esta industria, cuya creciente flexibilidad debida a innovación tecnológica y organizacional, aumenta su capacidad de adaptación y la hace también cada vez más esquivia a la acción de los Estados.

LA ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA ILEGAL

En general, diversos estudios señalan la semejanza que tiene la estructura industrial de la producción de drogas con la de la agroindustria legal, cuya forma es similar a la de un reloj de arena, con una base de producción agrícola y una cúspide de distribución al consumidor muy amplias y en las que prevalece mayor competencia y facilidad de entrada (ver gráfico 4)²¹. El número

21 El gráfico tiene solamente una intención ilustrativa. Los datos provienen de la agencia especializada de las Naciones Unidas y son promedios generales registrados alrededor del año 2000. Pero la representatividad de los promedios, en esta industria, es muy pequeña, pues las variaciones de los precios son extraordinariamente grandes, no solo entre países sino incluso dentro de una misma provincia, y también entre meses y semanas.

de agentes y unidades se reduce a medida que se observan las fases más sofisticadas y riesgosas de transformación y transporte del producto, es decir, la refinación y el tráfico propiamente dichos (Laserna y otros, Thoumi 1994). La presencia de un número reducido de agentes y grupos en esas fases, que son las de mayor riesgo pero también las más rentables, concentra en ellas por ese hecho los mayores recursos de violencia. A comienzos del boom de la cocaína, durante los primeros años de la década de los 80, los grupos colombianos lograron el control de estas fases y al parecer también alcanzaron un cierto grado de coordinación para reducir los riesgos derivados de la competencia entre ellos, dividiéndose el mercado y apoyándose mutuamente en el desarrollo de rutas y mecanismos de tráfico. De esa época viene la idea de los *carteles* de Cali y Medellín, que al parecer tuvieron una vigencia relativamente breve. De hecho, cuando fueron desmantelados y sus jefes muertos (Pablo Escobar) o apresados (los Ochoa), el mercado ilegal casi no sintió su ausencia: la oferta se mantuvo abundante y los precios continuaron su tendencia declinante. Y es que para mediados de los 90 ya habían funcionando en ese campo entre 150 y 200 grupos de exportadores ilegales colombianos, con competidores de México, Perú, Brasil, Venezuela y otros países, que extendían y multiplicaban sus actividades a través de unidades relativamente autónomas y descentralizadas que diluyen los riesgos al hacerse más difíciles de detectar para los organismos de interdicción. Las tendencias en el caso de la heroína son muy semejantes según lo detallan los estudios de los organismos especializados de Naciones

Unidas (1997, 2002) y el Observatoire Geopolitique des Drogues (OGD, 1996).

La estructura general de las agroindustrias legal e ilegal puede ser semejante, pero no lo son las ganancias. El gráfico 5 coloca los datos del valor que corresponde a la producción de una hectárea de coca y amapola junto a los que corresponden a otro estimulante de origen agrícola y amplia difusión: el café. Estos datos son también indicativos y se basan en los rendimientos promedio en Bolivia y en los precios del año 2001, que son muy bajos en comparación a los de cinco años antes. Es que si bien las variaciones de precios y rendimientos en los productos legales no son tan amplias como las que se registran en los productos ilegales, sí son muy marcadas.

En esta comparación es interesante observar dos cosas. Una, que el gran salto de valoración se genera en el tráfico, es decir, en el transporte comercial en gran escala. Dos, que los productores agrícolas reciben una proporción muy reducida del valor final. Los productores de café reciben una proporción más alta del valor final (alrededor del 3%), pero en términos absolutos sus ingresos por hectárea son muy inferiores a los productores de coca o de opio, que entre los tres son los que logran el mayor rendimiento monetario. En los tres casos la distancia entre el precio relativo al nivel agrícola y al del consumidor es tan grande que podría decirse que no hay relación entre los mercados extremos. En la industria de la cocaína, por ejemplo, puede triplicarse el precio de la coca, o reducirse a la mitad, y la estructura final de costos apenas se verá afectada. Pero algo parecido ha sucedido con el café, cuyo precio al productor se ha reducido a un cuarto en cinco años sin que los consumidores finales lo hayan siquiera

notado. Este es, en el fondo, un indicador de la fuerza que tiene la intermediación. Al respecto, es interesante observar que el número de intermediarios es mucho mayor en el caso del café que en el de heroína, lo que explica también por qué las industrias ilegales se caracterizan por una mayor concentración de riqueza y poder.

Quizás aquí radica la clave de todo. No puede ignorarse que además de producir sustancias psicoactivas, el rasgo central y quizás definitorio de esta industria es su ilegalidad. En efecto, más que el producto o la tecnología, lo que condiciona su organización y funcionamiento es el entorno jurídico político de la prohibición. Es ese entorno el que determina que minimizar el riesgo sea casi tan importante como maximizar las utilidades. La formación de grupos cerrados con fuerzas armadas de protección e intimidación, y la necesidad de penetrar el sistema político e institucional mediante la corrupción y el soborno eran los principales mecanismos de gestión del riesgo hasta mediados de los 90 como lo destaca Thoumi (1994), pero la posibilidad de distribuir el riesgo en un número mayor de unidades, encargadas de operaciones más simples y sencillas, parece ser la estrategia preferida actualmente por los empresarios clandestinos. No en el caso específico de Colombia que, como en Afganistán y en Myanmar, pueden aprovechar la crisis del Estado para establecer un control directo de territorios donde localizan sus actividades integrándolas verticalmente, pero sí en la mayor parte de los otros casos.

Estas tendencias no corresponden solamente a las fases intermedias de la industria de la droga, sino que también se observan en las fases inferiores. En nuestra investigación sobre la industria de la coca en Bolivia se

observó que a medida que aumentaba la eficiencia de los organismos de interdicción, y por tanto el riesgo para los productores y traficantes de droga, el tamaño de las factorías se fue reduciendo, se simplificaron y segmentaron las operaciones, se exploraron nuevos métodos y procedimientos, utilizando una gama más amplia de insumos, y como consecuencia de todo eso, bajó considerablemente la inversión requerida para establecer una fábrica de conversión de coca en pasta base, cayendo las barreras económicas de acceso y multiplicándose el número de involucrados en las distintas operaciones ilegales (Laserna 1995). En los años que siguieron a ese estudio las tendencias no han hecho más que consolidarse de manera que la industria de la coca es una de las más flexibles y con mayor capacidad de adaptación a los cambios en el mercado y en las políticas represivas. Algo parecido puede decirse de las otras ramas, en las que se han registrado observaciones similares aunque a escalas tecnológicas y económicas diferentes. Las drogas sintéticas requieren más conocimiento y capitales que las de origen agrícola, pero en la era de la información el conocimiento está cada vez más incorporado en los flujos globales y se hace más accesible.

CONSECUENCIAS PARA LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO

Como anticipaba Castells, “los instrumentos y mecanismos de la economía globalizada permiten desarrollar nuevas estrategias organizacionales” en la economía de la droga (1998; 233). En efecto, como lo hemos podido

ver en esta rápida lectura de datos y experiencias, la conexión perversa, es un mecanismo de articulación al mercado mundial que permite a amplios grupos poblacionales y a grandes territorios acceder a recursos económicos y políticos que de otro modo les estarían vedados. Las industrias y organizaciones empresariales que operan esa conexión han demostrado una gran capacidad para aprovechar las oportunidades de globalización de los mercados y de desarrollo tecnológico, y para adaptar su comportamiento a los acelerados cambios de la época. Pero sus impactos sobre las perspectivas del desarrollo y de la democracia son contradictorios.

El negocio de la droga proporciona oportunidades de ingreso a grandes contingentes de productores campesinos parcelarios y de comerciantes y transportistas de pequeña escala, permitiéndoles satisfacer en parte sus expectativas de consumo, canalizando sus aspiraciones de movilidad social y aliviando con ello las presiones sociales de una pobreza más intolerable cuanto más evidente se hace. Al mismo tiempo, sin embargo, podría pensarse que al involucrarse en esas actividades, quienes lo hacen postergan la búsqueda y el desarrollo de opciones más productivas y sostenibles, postergando el desarrollo del país.

Tal efecto, sin embargo, depende en gran medida del uso que se haga de los recursos obtenidos en la actividad ilegal, pues muy bien podría ocurrir que en ella se inicien procesos de acumulación que, previo “blanqueamiento” o lavado, contribuyan a establecer otras industrias. Los testimonios de narcotraficantes muestran que en la mayor parte de ellos hay una motivación muy fuerte para ser aceptados en la sociedad legal y por ello

están continuamente en la búsqueda de mecanismos para lavar sus fortunas, y que al hacerlo invierten en negocios ya establecidos. Muchas veces en bienes raíces, pero también en otras áreas. Pero sucede también que su falta de experiencia en ellas genera fracasos y pérdidas que, al compararse con la rentabilidad de la droga, los desalientan muy rápido.

En el caso de los campesinos y pequeños traficantes parece haber un doble mecanismo. Por un lado, reciben más dinero por la coca, la amapola o la marihuana que por otros productos pero es tan grande la incertidumbre que no lo pueden utilizar para hacer inversiones que mejoren sus condiciones de producción y trabajo. Por otro lado, si la actividad ilegal o semilegal está combinada con otras actividades, se la utiliza sobre todo para subvencionar o compensar las pérdidas que éstas generan, de modo que terminan manteniéndose en niveles de sobrevivencia y pobreza. En el caso de Bolivia ha sido muy evidente que la colonización soportada por la producción de coca permitió la recampesinización de una población que estaba siendo expulsada de las áreas rurales tradicionales por la excesiva parcelación de la tierra, prolongándose de esa manera la pervivencia de una economía campesina que apenas logra satisfacer las necesidades de subsistencia más elementales de la gente, pero que no ofrece oportunidades para alcanzar los niveles de bienestar a los que aspiran.

En consecuencia, la economía de la droga parece aliviar presiones, actuando como elemento estabilizador frente a la marginación, pero al mismo tiempo posterga los cambios socio-económicos que requiere el desarrollo, conservando esa marginalidad.

Tales efectos no provienen de la naturaleza económica de esta forma de conexión, sino más bien de su condición perversa, es decir, del entorno jurídico y político que la define como ilegal y proscrita.

Como ya se recordó, las grandes ganancias y la concentración de recursos en algunas etapas de la industria provienen de su ilegalidad, como rentas que compensan los riesgos y como costos de seguridad.

Es indudable que los grupos organizados para capturar y controlar las fases más rentables del tráfico de drogas representan una amenaza muy seria para la institucionalidad y por ello para la democracia y el desarrollo. No solamente por los recursos de violencia de los que pueden disponer, sino también por la inevitable necesidad que tienen de comprar protección y tolerancia, corrompiendo a las autoridades y líderes de opinión y estableciendo alianzas con otros grupos que se encuentran al margen de la ley. Pero hay que tomar en cuenta que la primera estrategia, o la opción preferida de estos grupos delincuenciales, es la de permanecer en la clandestinidad y pasar desapercibidos. Pasan a la acción violenta e intensifican el soborno solamente cuando ven amenazados sus intereses por grupos rivales o por la acción represiva del Estado, y sobre todo cuando ambos se combinan y se ven enfrentados a la necesidad de controlar territorialmente su negocio. A medida que el Estado intensifica su fuerza adquieren también mayor relevancia quienes controlan los recursos de violencia. Estas estrategias se han podido observar incluso dentro de un mismo país, como fue el caso de las diferencias entre los grupos de Medellín y Cali en Colombia, por citar solamente a los más notorios, y la

vinculación entre grupos guerrilleros y narcotraficantes que se ha hecho más estrecha a medida que se ha intensificado la represión. Podría decirse que ésta ha forzado una unión en la que ambos se potencian mutuamente, haciendo en apariencia aún más necesaria la represión.

Parece una característica típica de las políticas antidrogas el dar curso a espirales de violencia en las que tanto los fracasos como los éxitos son argumentos utilizados para continuarlas. Los fracasos, porque revelarían la magnitud del problema y la necesidad de enfrentarlo con más recursos. Y los éxitos, porque demuestran que es posible alcanzar algunos logros y entonces se justifica invertir más recursos. Si esta curiosa “lógica” funciona es porque está bajo el control de quienes conducen y administran esta política que muy rara vez es analizada en una perspectiva de largo plazo.

Es que es necesario tomar en cuenta que el énfasis represivo de la lucha contra ciertas drogas ha creado una verdadera “industria de la prohibición” cuyos impactos para el desarrollo y la democracia no pueden ignorarse ni menospreciarse. El gráfico 2 lo mostraba con mucha claridad para los Estados Unidos, el caso paradigmático en políticas represivas hacia la droga. Mientras el precio de la cocaína bajaba y la pureza subía, los recursos asignados se multiplicaron a una asombrosa velocidad.

En el marco de estas políticas se crean continuamente nuevas instituciones estatales especializadas en la lucha antidrogas que en los hechos erosionan la credibilidad y legitimidad de las existentes, reforzando uno de los factores que dan origen al problema que es la débil institucionalidad estatal.

Adicionalmente, las políticas represivas restringen las libertades y los derechos civiles con normas de excepción que fácilmente conducen a violaciones y restricciones en otros campos, generando fuentes adicionales de incertidumbre política e institucional²².

La lucha antidrogas también desvía recursos que podían tener un destino económicamente más rentable y socialmente más beneficioso. La erradicación de cultivos ilícitos, por ejemplo, para lograr su único objetivo plausible que es el de mantener un cierto control sobre la extensión de las plantaciones, destina una gran cantidad de recursos públicos a su destrucción, pero la demanda estimula a los campesinos a destinar periódicamente esfuerzos y recursos a su reposición. En el límite, esto funciona como la caricatura keynesiana de asignar recursos para que unos caven de día las zanjas que otros cubren de noche, lo cual puede funcionar para estimular la demanda en periodos recesivos, pero que en el largo plazo resulta en un despilfarro inútil de recursos. Con el añadido de que, en este caso, se generan consecuencias políticas que debilitan el sistema institucional y erosionan las perspectivas del desarrollo a largo plazo.

Además de las mencionadas anteriormente, otra consecuencia es que la gente que se involucra en el

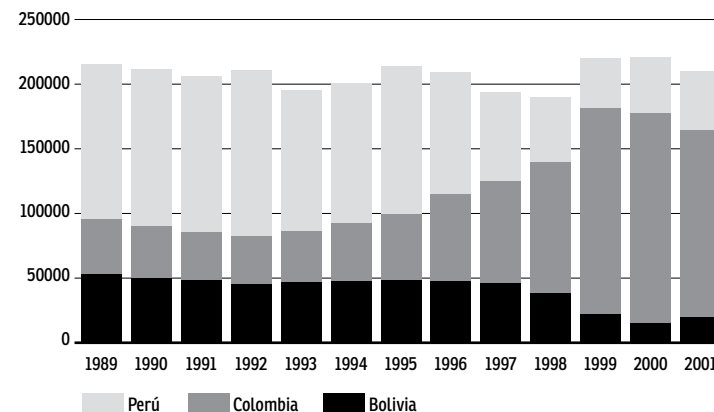
²² En 1987 se puso en vigencia en Bolivia una rigurosa ley para penalizar el narcotráfico, creando toda una estructura judicial paralela que colocaba en situación de sospechoso a todo ciudadano, obligándolo a demostrar su inocencia en contra de lo estipulado por la Constitución y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a todo juez o abogado que participara en una causa, que podía ser acusado de complicidad sin mayor evidencia que las opiniones de los fiscales o de la policía especiales, cuya palabra bastaba como prueba ante los jueces. Esta ley llenó las cárceles de pequeños traficantes casuales antes de que fuera superada con normas más eficaces y respetuosas de los derechos civiles.

negocio aumenta poco a poco su influencia y tiende a incorporarse en la lucha política con nuevas demandas y planteamientos²³.

Ninguno de estos temas es ignorado y sobre todos ellos hay abundante información y reflexión. Pero la política antidrogas, que en gran medida crea la conexión perversa, se sustenta en una suerte de chantaje sentimental y político –combinación propia de la demagogia– que impide que en su debate y diseño se tomen en cuenta argumentos razonables, se evalúen los procesos en el largo plazo y se incorporen los métodos de verificación crítica que caracterizan el estudio científico. Y mientras eso no ocurra, la conexión perversa seguirá funcionando como un vínculo de integración a una economía que se integra más allá de los territorios y también al margen de la ley.

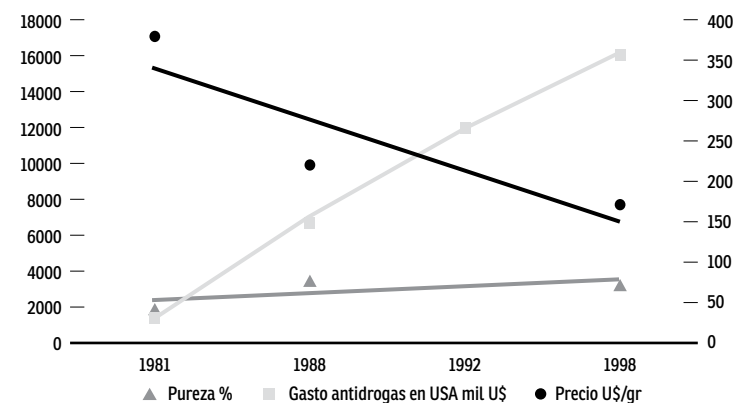
²³ Como ya señalamos antes, uno de los factores que hacen posible la conexión perversa es la débil institucionalidad estatal en algunas áreas del territorio, pero como Tullis (1991; 9) lo anticipaba, ocurre también el efecto inverso, de que la expansión de actividades sobre las que no pueden imponerse efectivamente las prohibiciones, debilita al sistema político al aumentar el poder económico de los grupos involucrados. Los ejemplos al respecto son abundantes y quizás el más llamativo en los últimos tiempos ha sido el de las elecciones presidenciales del 2002 en Bolivia, donde un dirigente cocalero rompió su aislamiento territorial y alcanzó el segundo lugar luego de haber sido excluido del Parlamento por presiones de los organismos de lucha contra las drogas.

Gráfico 1
PRODUCCIÓN DE CULTIVOS DE COCA EN EL MUNDO (superficies)



Fuente: Naciones Unidas 2002.

Gráfico 2
TENDENCIAS DE PRECIO Y PUREZA DE LA COCAÍNA EN LAS CALLES DE USA



Fuente: ONDCP 2000.

Gráfico 3
ESQUEMA DE LA CONEXIÓN PERVERSA

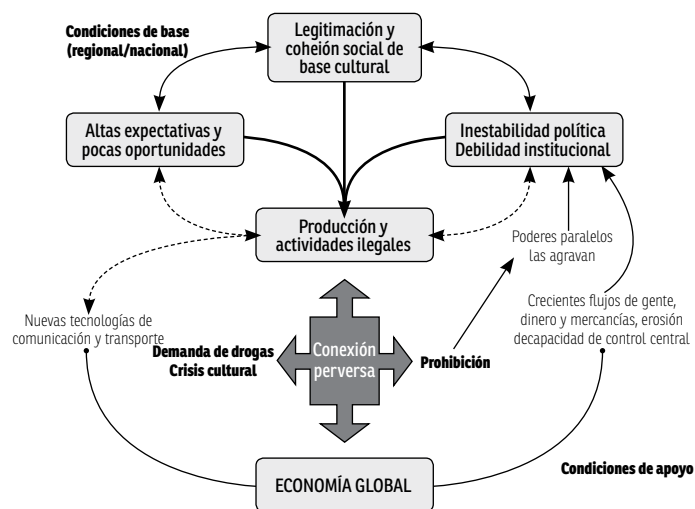
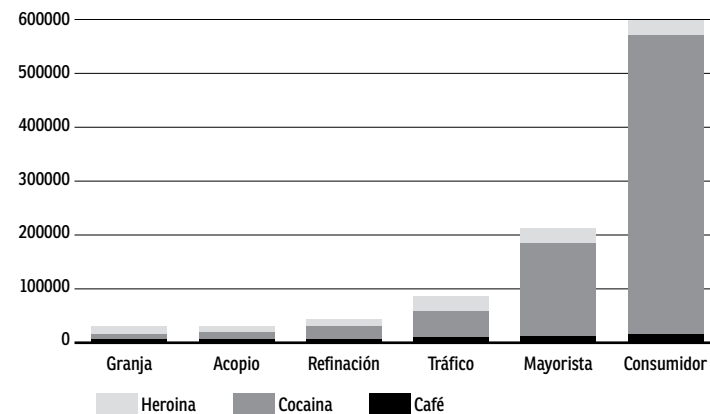
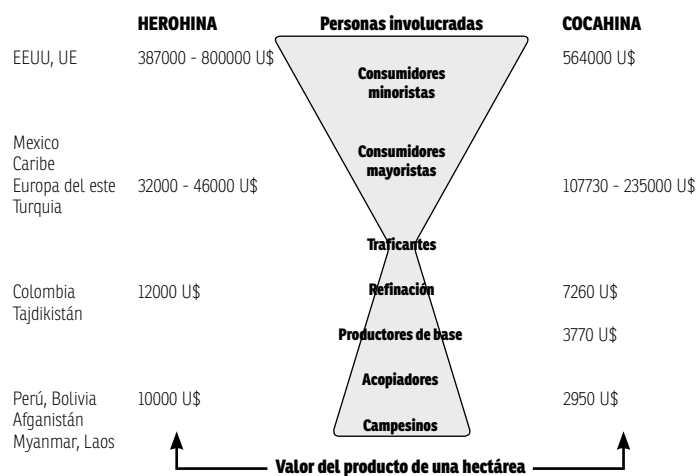


Gráfico 5
RECURSOS GENERADOS DESDE UNA HECTÁREA CULTIVADA



Fuente: Elaboración propia con propósitos ilustrativos. Basada en estimaciones diversas.

Gráfico 4
ESTRUCTURA INDUSTRIAL DEL TRÁFICO DE DROGAS



CAPÍTULO 2

1980-1993

DEL BOOM A LA GUERRA ANTI DROGAS²⁴

LA PRODUCCIÓN DE UNA POLÍTICA ANTIDROGAS

Entre 1970 y 1985 se sientan las bases de crecimiento y expansión de la economía de la droga y se produce un espectacular boom a comienzos de los 80. Las políticas antidrogas reflejaron las ansiedades y angustias gubernamentales ante la explosión de demanda y producción de cocaína y la sorpresa paralizante ante la magnitud e importancia del fenómeno. En este capítulo describimos esos procesos observando lo acontecido durante las dictaduras y en los años de transición a la democracia.

Sin embargo, antes de concentrar nuestra atención en esos dos períodos, es necesario disponer de algunos antecedentes generales sobre la lucha antidrogas.

El Congreso de los Estados Unidos aprobó en 1914 el “Harrison Narcotics Act”, reconocida como la primera ley federal antidrogas de ese país. Ello fue posible porque una previa cruzada diplomática moralista liderizada

²⁴ Este capítulo fue originalmente el capítulo VII de la tesis doctoral *Coca Cultivation, Drug Traffic and Regional Development in Cochabamba, Bolivia*, Department of City and Regional Planning, Universidad de California, Berkeley, 2005

por dos “moral entrepreneurs” (Hamilton Wright y Harry Anslinger) había culminado en la Convención Internacional del Opio aprobada en La Haya en enero de 1912. Hasta entonces los congresistas se habían resistido a imponer prohibiciones de producción y consumo porque las consideraban intromisiones inaceptables en la libertad de los individuos. Pero frente a los resultados de la Convención, que representaban un aparente consenso internacional, las reticencias se debilitaron. La “Harrison Act”, en ese momento, no fue sino la demostración de que los Estados Unidos, promotor de la Convención de la Haya, era capaz de cumplir sus compromisos internacionales aún a costa de las libertades de sus ciudadanos. En esa ley, que sin duda incorporaba las creencias y prejuicios de la época, se hizo ya evidente que la creciente fuerza internacional de los Estados Unidos podía ser manipulada con fines domésticos, generando procesos de resonancia política que externalizaban y globalizaban ideas, conflictos y problemas²⁵.

La historia de la lucha anti drogas a nivel mundial registra desde entonces un marcado predominio de la perspectiva doméstica prevaleciente en los Estados Unidos. Y con frecuencia se ha repetido con éxito la carambola política de Harrison, consistente en conquistar afuera respaldo a una iniciativa, para imponerla luego internamente con la presión del compromiso internacional adquirido.

²⁵ Este proceso es descrito por Cloyd (1982?). Sobre la labor desempeñada por los que él llama “empresarios de la moralidad”, este autor concluye que fue su “habilidad para crear una imagen internacional de (los Estados Unidos de) América como la vanguardia moral contra los males del tráfico internacional de narcóticos hizo mucho para promover la aprobación de esa fundamental legislación antinarcóticos, la Harrison Act de 1914” (Cloyd 1982?: 55).

El Gobierno de Bolivia suscribió la Convención Internacional del Opio en La Haya y la ratificó siete años después. Ello implicaba asumir internacionalmente el compromiso de fiscalizar la producción, el tráfico y el uso de drogas derivadas de opio y coca con el fin de prevenir su abuso ilegal y precautelar su uso con finalidades exclusivamente médicas.

Desde la Convención de 1912 se han ido ampliando las prohibiciones y controles a otros productos, y al mismo tiempo se han tratado de establecer controles más rigurosos, aumentando la severidad en los castigos contra los infractores.

En 1925 se elaboró una Nueva Convención sobre Tráfico Internacional del Opio y otros estupefacientes en una reunión internacional reunida en Ginebra. Bolivia la suscribió en 1927 y fue elevada a rango de Ley en 1932. En ésta se estableció un sistema institucional para control y fiscalización, y debido a que la hoja de coca fue incorporada en la lista de sustancias controladas Bolivia ratificó la Convención con reservas: no se comprometió a restringir el cultivo ni a prohibir el uso de la coca en el país, pero sí a controlar sus exportaciones.

En los años sucesivos se mantuvo la tendencia. La Convención de Ginebra, de 1931, incorporó otras sustancias a lo acordado en convenios anteriores. Y en 1946 se creó una Comisión de Estupefacientes en el marco de las Naciones Unidas con objeto de promover la cooperación internacional en la fiscalización y el control del tráfico de estupefacientes.

Un nuevo hito fundamental en materia jurídica fue la Convención Unica sobre Estupefacientes elaborada en

1961, pues en ella se fijó como objetivo la erradicación de los cultivos de coca en el término de 25 años, con el argumento de que su consumo, incluso en forma natural, representaba una perniciosa adicción. El Gobierno de Bolivia completó los trámites legales de adhesión a ese tratado, que tipificaba a la hoja de coca como droga ilegal, mediante Decreto Ley 16562 de 13 de junio de 1979. El Gobierno de facto presidido por el Gral. David Padilla emitió dicho decreto casi como una formalidad que había que cumplir. Aunque se vivía una intensa campaña electoral, el tema no fue objeto de atención ni debate en el país, pero ya entonces era evidente que aumentaba la presión internacional, reflejándose en normas nacionales cada vez más rígidas. Los gobiernos se sintieron crecientemente obligados a demostrar su compromiso con la causa moral antidrogas.

A. Entre el boom y la sorpresa

Dictadura y tráfico de drogas

Es un hecho reconocido por varios autores que la producción ilegal de drogas derivadas de la hoja de coca, si bien tiene antecedentes notables en los años 50 y 60, cobró su mayor impulso en los años 70 (Canelas y Canelas 1982, Bascopé 1982, Quiroga 1990, Aguiló 1992, IEPALA 1982). Fue aparentemente entonces que se convirtió en una verdadera industria, y se hizo cada vez más notorio el poder de penetración de los productores y traficantes de drogas en esferas de influencia política y económica. De esta coincidencia temporal entre el desarrollo de la economía ilegal y la vigencia de un régimen autoritario, y la emergencia de

escándalos de corrupción que vincularon a personas y funcionarios relacionados al Gobierno militar presidido por el Gral. Hugo Bánzer, algunos de los cuales afectaron al propio mandatario y a su familia, autores como Bascopé y Aguiló han deducido que el desarrollo de la economía de la droga fue deliberadamente promovido desde el Gobierno²⁶. Bascopé llegó a sostener la tesis de que el impulso a la cocaína fue planificado desde esferas gubernamentales y se emplearon recursos públicos en su desarrollo (1982; 45 y ss.). En ello coinciden parcialmente Amado y Juan Carlos Canelas quienes afirman que el “apoyo político” recibido por los productores y traficantes de drogas entre 1972 y 1978 fue un mecanismo merced al cual la economía de la cocaína logró un “desarrollo impetuoso” (Canelas y Canelas 1982; 132 y ss.). Estos autores distinguen un apoyo pasivo, de negligencia, indiferencia o impotencia frente al delito, y un apoyo activo, de participación y complicidad, pero reconocen en ambos una gran responsabilidad por la expansión de la industria de la cocaína²⁷.

26 Entre los indicios de vinculación se menciona a los Ministros de Bánzer, Carlos Valverde y Mario Adett, quienes habrían sido destituidos por esos motivos, y también se hace referencia a incidentes como un contrabando de cocaína que se descubrió en Canadá cuando el yerno de Bánzer era Cónsul de Bolivia, y el descubrimiento de una fábrica de cocaína en San Javier, en terrenos que formaban parte de una hacienda de Bánzer. Ver Aguiló 1992 p. 52, Bascopé 1982 p. 57 a 63, IEPALA 1982 p. 55 y 56. Sin embargo, como bien señalan otros autores “eso no significa que Bánzer mismo sancionara la contribución de Bolivia a la masiva expansión de la industria de la cocaína; no hay evidencia de ello. Pero miembros de su Gobierno, el ejército y su propia familia se involucraron directa y profundamente”. Eddy, Sabogal y Walden 1988, p. 51.

27 El antropólogo inglés Anthony Henman, detenido en 1971 cuando trataba de comprar cocaína, refiere el siguiente testimonio en su libro *Mama Coca* (Hisbol-VBD, La Paz, 1992): “Puedo afirmar sin equivocación que el coronel delegado, por aquella época, ante la oficina local de Interpol en el Palacio de

La caída del régimen presidido por el General Hugo Bánzer en 1978 abrió un período de profunda inestabilidad política, marcada por la creciente presión de las organizaciones sociales por establecer un sistema democrático basado en el respeto a la ley y a los derechos ciudadanos, y la reticencia de los grupos civil-militares que se habían establecido durante el septenio a abandonar sus situaciones de privilegio. La rápida sucesión de gobiernos, impuestos por la fuerza de las armas en unos casos, y en otros por la fuerza de la lucha popular, ponía en evidencia la estructural fragilidad del sistema político y legal del país. No puede sorprender, por ello, que en ese ambiente hubieran desarrollado aún más intensamente sus actividades los grupos clandestinos dedicados a la producción y exportación de cocaína. Y lo hicieron hasta el punto de animarse a ejercer el control directo del Gobierno, tratando de estabilizar su poder político en base a la industria de la droga. El golpe militar presidido por el Gral. Luis García Meza, el 17 de julio de 1980, es conocido por ello como “el golpe de la cocaína”.

En la justicia norteamericana se ha comprobado ya la culpabilidad de quien fuera hombre fuerte del régimen de García Meza, el ex coronel Luis Arze Gómez, y

la Policía (sic), estaba muy ansioso por hacerme ver que el negocio boliviano de la cocaína operaba bajo su directa y personal supervisión. Señalando sus archivos y describiendo su sistema de “compradores aprobados”, hizo una distinción entre comerciantes de cocaína indeseables –tratantes jóvenes e independientes, como yo aspiraba a convertirme en esa época–, y las conexiones más aceptables y regulares que él mantenía con las fuerzas de seguridad de otros países vecinos. Debía sentirse bastante seguro en su posición como para hacer afirmaciones tan francas de sus métodos para negociar, o posiblemente sólo estaba dándole salida a un acceso de megalomanía inducida por la cocaína” (p. 127).

la justicia boliviana se pronunció sobre el papel que le cupo desempeñar al mismo García Meza en otros delitos. Pero mucho antes de que concluyeran estos procedimientos judiciales la prensa nacional y extranjera había ido registrando diversos testimonios al respecto. Entre ellos son de gran relevancia las declaraciones de altos jefes militares como el Coronel Ariel Coca, que fuera Ministro de Educación de García Meza, y el General Lucio Añez, quien participara de un movimiento en su contra luego de descubrir el grado de imbricación entre los productores y traficantes de droga y los funcionarios gubernamentales.

El coronel Coca señaló: “cuando la campaña tomó envergadura mundial, comencé a informarme sobre la realidad de las cosas. Supe entonces que los verdaderos responsables y culpables de esta criminal e ilícita actividad, la protegían, la fomentaban y encubrían a cambio de millones de dólares, nada menos que miembros del propio Gobierno” (Meridiano, 24.8.81, cit. Canelas y Canelas 1982; 152). Y el general Añez, en declaraciones al periódico cruceño El Mundo, calificó sin ambages al Gobierno de García Meza como “un sistema político subvencionado por el aparato delincuencia del narcotráfico” (cit. Canelas y Canelas 1982; 151).

Las evidencias e indicios expuestos por estos autores, en su mayor parte provenientes de testimonios individuales, reportes de la prensa boliviana y extranjera, e informes confidenciales provenientes de organismos de represión al tráfico de drogas, muestran que las bases de expansión de la economía de la cocaína fueron desarrollándose en los años 70 hasta adquirir su mayor capacidad de penetración en la vida política a

principios de los 80²⁸. Frente a ello, la cuestión fundamental no tiene que ver con la corrupción o la complicidad individual de los gobernantes o sus familiares, los funcionarios públicos, o los más altos círculos del poder. Siempre habrá una explicación que reduzca o transfiera las culpas a otros individuos. El secretario del secretario, el primo del presidente o del Ministro, el tío de tal o cual general ciertamente pudieron haber abusado de la confianza de las autoridades y aprovecharla en beneficio propio. Y aunque todos tienen derecho a ser ingenuos, habrá siempre dudas razonables acerca de su inocencia. Pero desde un punto de vista más amplio y profundo, la cuestión fundamental que debemos plantearnos es si la vinculación entre dictadura y economía ilegal puede también explicarse más allá de conspiraciones criminales, corrupción de autoridades o participación de individuos. Es decir, si hay alguna conexión de tipo estructural entre el tráfico de drogas y la política.

Y en esta perspectiva es posible que una clave explicativa relevante sea provista por la abundante disponibilidad de dinero que fluyó del mercado internacional hacia el país durante la dictadura militar de los años 70. A pesar de sus planes de gobernar por décadas, los gobiernos autoritarios han estado fuertemente marcados

28 En un informe del analista de la DEA Miguel Walsh, suscrito en septiembre de 1979, basado en la información disponible aunque dispersa hasta entonces sobre tráfico de drogas concluía que éste había alcanzado un estado "quasi-industrial", y llamaba la atención sobre "la importancia crítica que tenía la venalidad de funcionarios gubernamentales, policías, jueces, abogados y políticos que empleaban su poder e influencia en respaldo de los traficantes". En ese documento, Walsh calculaba que para 1979 el contrabando de cocaína refinada a los Estados Unidos estaba ya cerca de las 14 toneladas anuales. (Eddy et al. 1988, p. 46 y ss.).

por el carácter efímero de su poder y, por lo tanto, por la sensación de estar viviendo una situación inestable. Tal sensación los llevó a emplear la violencia contra sus opositores en forma persistente y sistemática así como a expandir y fortalecer mecanismos prebendales y clientelistas para obtener el apoyo de diversos sectores sociales²⁹. La dictadura, disfrutando de un inesperado flujo de recursos provenientes de elevados precios de exportación (estaño y petróleo) y acceso relativamente fácil al crédito internacional, intentó comprar estabilidad política distribuyendo el gasto fiscal en base a relaciones clientelares y desarrollando una tolerancia selectiva hacia actividades ilegales (contrabando, sobornos, sobreprecios, etc.).

Sin duda conscientes de que su situación era transitoria, gobernantes y beneficiarios se enfrascaron en un acelerado ritmo de especulación y consumo, imponiendo sobre todo el sistema económico una racionalidad de corto plazo que buscaba desarrollar actividades con alta rotación de capital y elevadas e inmediatas ganancias. Las posibilidades de encontrar ese tipo de actividades en el ámbito formal y en un mercado disperso y reducido como el boliviano son muy limitadas. Pero se abren otras opciones cuando el sistema político mismo se erige a partir de transgresiones a la legalidad, y los funcionarios no solamente saben que su situación es transitoria sino que también se sienten por encima de la ley y el derecho, sin responsabilidad ante la sociedad. Más aún cuando se presentan oportunidades económicas en mercados solventes del exterior.

29 Ver de Malloy James y Eduardo Gamarra "The transition to democracy in Bolivia", University of Pittsburgh, 1985.

Es posible que esta lógica no adquiriera características problemáticas o conflictivas si se limitara a los ámbitos nacionales. Pero ello no ocurre en el caso de las drogas, donde la clave de la rentabilidad está precisamente en su exportación a lugares donde la prohibición de producirlas o consumirlas da lugar a grandes márgenes de comercialización, pero también a grandes respuestas represivas de los organismos estatales. De ahí que a medida que se desarrollaba la industria de la droga en Bolivia, también se intensificaban las presiones internacionales sobre los gobiernos.

En ese ambiente de creciente presión internacional, las acusaciones de vinculación al tráfico de drogas que pesaron sobre los gobiernos militares, y las continuas acusaciones de complicidad hechas a altos funcionarios de los gobiernos civiles, fueron obligando a cada uno a tratar de demostrar su repudio al “narcotráfico” y su adhesión a la causa antidrogas. Ya en 1973, mediante Decreto Ley 11245, el Gobierno de Banzer puso en vigencia una Ley Nacional de Control de Sustancias Peligrosas, endurecida tres años más tarde mediante otro Decreto Ley, el 14203. Entre esos años, con una donación de 5 millones de dólares del Gobierno de Estados Unidos se creó el Proyecto de Desarrollo Chapare-Yungas (PRODES) con el objetivo de estudiar cultivos alternativos a la coca y proponer opciones viables para su erradicación. En 1979 el Gobierno del General David Padilla hizo también una demostración de su compromiso en la lucha antidrogas aprobando una nueva Ley de Sustancias Peligrosas (DL 16562), haciendo otro tanto el General Celso Torrelio, sucesor de García Meza, quien en 1981 apro-

bó la Ley de Control y Lucha contra las Sustancias Peligrosas (DL 18714).

Cada uno de estos instrumentos legales intentaba dar fe, a su turno, de la voluntad gubernamental y, para no quedar simplemente en palabras, se hacían esfuerzos de represión para demostrar palpablemente dicha voluntad. Pero sus efectos no pasaron de ser coyunturales y superficiales. En la urgencia por mostrar a la opinión pública resultados inmediatos, la interdicción fue con frecuencia desordenada, mal planificada y abusiva, y por lo general se limitó a la represión de delinquentes menores y personas inocentes (Canelas y Canelas 1982; 144 y ss). El desprestigio de los militares se debió entonces no solamente a los rumores de corrupción de unos, sino a la desesperación de otros por reprimir a los corruptos y limpiar su imagen personal e institucional, porque entonces todos aparecieron abusando del poder.

Sustancias (des)controladas en la transición a la democracia

El reconocimiento de la parcial victoria electoral obtenida por la Unidad Democrática y Popular en 1980, y la consiguiente posesión de Hernán Siles y Jaime Paz como presidente y vicepresidente respectivamente, abrió un período de intensa participación social en los marcos de una verdadera explosión de expectativas populares en contraste con una profunda crisis económica. Las presiones, provenientes de partidos políticos, organizaciones sociales, grupos empresariales, cívicos y militares, convergieron sobre el Gobierno y le impidieron establecer una orientación definida a sus políti-

cas públicas³⁰. Y cuando en base a concertación logró hacerlo, no le fue posible ejecutarlas.

La impotencia gubernamental, que fue entonces una de las características centrales del período y que explica en gran medida la aceleración de la crisis económica y política, fue también una característica de las políticas con respecto a la producción de coca y al tráfico de drogas. Y los problemas de ingobernabilidad que ello, al mismo tiempo, generaba y ponía en evidencia, se sumaron al asedio generalizado bajo el cual vivió este Gobierno durante sus intensos tres años.

La imposibilidad de controlar la ocupación de tierras privadas y fiscales en el Chapare, por un lado, y de la importación y el flujo de precursores, por el otro, permitieron que el boom de la coca se prolongara sobre la base de la expansión de cultivos de coca, la multiplicación de pequeños talleres de procesamiento de pasta base, y el surgimiento de muchas redes de acopio y tráfico ilegal de droga y precursores. Esa fue, también, la otra cara de la crisis, donde encontraron nuevas oportunidades de sobrevivencia y acumulación los cada vez más numerosos desempleados urbanos y rurales, los campesinos y artesanos empobrecidos, y los empleados cuyos salarios se encogían con la inflación.

El crecimiento de las actividades ilegales parecía incontenible en su capacidad para atraer a vastos sectores de la población en una cadena que iba desde la colonización del trópico hasta el consumo suntuario en

30 Sobre este período pueden consultarse las compilaciones de Roberto Laserna, *Crisis, Democracia y conflicto social*, y René Mayorga, *Democracia a la deriva*, con estudios de diversos autores, y la síntesis "La acción colectiva en la coyuntura democrática", en Laserna 1992; 87 y ss.

las ciudades, y que incorporaba a sectores de campesinos, de comerciantes y contrabandistas, de transportistas, a librecambistas de dólares y empresarios de la banca, a funcionarios públicos y policías, a dirigentes políticos y militares. Por las fronteras ingresaban de contrabando verdaderas caravanas de automóviles, muchos de ellos robados, y circulaban libremente los traficantes que ingresaban precursores y los que sacaban pasta base. Areas enteras del país quedaron fuera del control de los organismos del Estado. Algunos traficantes empezaron a montar talleres de refinación para exportar cocaína cristalizada y la prensa registró el surgimiento de mercados feriales en el Chapare donde se intercambiaba pasta base por artefactos eléctricos.

Era tal el desorden que se vivía en la crisis que toda exageración parecía verosímil. A diario circulaban leyendas acerca de ejércitos particulares que custodiaban las operaciones ilegales, de palacios fortificados que los traficantes construían en las selvas, de armamentos sofisticados cuyo poder provocaba la envidia y el temor de oficiales y soldados.

En este campo, incluso de una manera más evidente que en cualquier otro, el Gobierno se encontraba prácticamente incapacitado de ejercer su autoridad. Y como en el caos no existía una presión represiva real sobre los productores y traficantes de drogas, éstos no necesitaban organizarse o sobornar a altas autoridades para enfrentar la represión. Y sin embargo, una entrevista nunca bien explicada entre Rafael Otazo, máximo ejecutivo de la lucha antidrogas, y Roberto Suarez Gómez, por entonces considerado el "Rey de la Cocaína", fue el detonante de la última campaña de presión contra el

Gobierno. En el Congreso se llegó a acusar al Presidente de haber intentado negociar con los narcotraficantes y mientras algunos parlamentarios amenazaban con iniciarle juicio de responsabilidades, otros intentaron forzar su destitución. Poco después el Presidente se vio obligado a renunciar a un año de mandato y a convocar por anticipado a elecciones en 1985.

A poco de concluir su mandato, abreviado por la crisis y la presión social y política, el Gobierno de Hernán Siles Zuazo aprobó en 1985 el Régimen Legal de Control de Sustancias Peligrosas. Se trataba de un esfuerzo de ordenamiento de una gran diversidad de leyes, normas, decretos y reglamentos que habían ido aprobándose durante los años precedentes, que no siempre concordaban ni facilitaban las operaciones antidroga. Fue una respuesta decorosa a la campaña de difamación que le habían hecho, pero su valor era eminentemente simbólico.

B. Democracia bajo presión

En agosto de 1985 se inició una rígida y vigorosa política de estabilización económica y ajuste estructural que restableció la autoridad del Poder Ejecutivo. Entre las medidas más importantes del programa estuvo la liberalización de los mercados, con lo que se eliminaron muchos mecanismos de especulación e incertidumbre, y la legalización automática de activos y fortunas, que permitió la incorporación al sistema tributario de gran parte de los recursos provenientes de la economía de la droga, el contrabando y la corrupción. Simultáneamente, el Gobierno reorganizó todo el sistema de lucha antidrogas en base a convenios y acuerdos con el Gobierno

de los Estados Unidos, y el apoyo de las Naciones Unidas. Así se empezó a producir una política que combinaba la dimensión jurídico legal, la interdicción y represión, y las acciones de desarrollo. En los apartados siguientes describimos cada uno de esos componentes.

La Ley 1008 y la Convención de Viena

La Ley 1008, del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, fue aprobada en medio de intensos conflictos entre el Gobierno y los campesinos. En menos de seis meses los productores de coca se reunieron en cuatro Encuentros Nacionales, y se desarrollaron varias rondas de negociaciones entre el Gobierno y los productores. Pero a pesar de los bloqueos y la violencia, la presión de los campesinos no fue suficiente para hacer prevalecer sus demandas, concentradas sobre todo en la necesidad de separar la cuestión de la coca del régimen referido a las drogas.

Precisamente una de las características más llamativas y controversiales de la Ley es la de haber incorporado en un único cuerpo legal aspectos referidos al régimen de la coca y los referidos a (otras) sustancias controladas. Aunque al tema de la coca se destinan específicamente todos los artículos del Título Primero, es obvio que no se excluye a la coca de las “sustancias peligrosas” sino que apenas se le reconoce una cierta particularidad. En los hechos, la Ley no resuelve sino que institucionaliza la ambigüedad y, para el campesino, la incertidumbre.

En lo que se refiere a la coca, el aspecto central es el que restringe su cultivo legal a determinadas áreas (artículos 8, 9, 10 y 11), y establece metas de erradicación en las

áreas definidas de transición (artículo 10)³¹. No era difícil imaginar los conflictos que causaría la erradicación forzada en una parte del país de cultivos que son legales en otra, y las consecuencias que tendría sobre el mercado legal el desplazamiento del mercado negro de coca.

Un tema que había sido acordado con los campesinos, el de la sustitución de cultivos de acuerdo al ritmo de ejecución de programas de desarrollo y la apertura de mercados internos y externos a productos alternativos, fue incorporado en la Ley (artículo 22). Pero la determinación de metas de erradicación se la realiza habitualmente en forma independiente y por acuerdo directo entre el Gobierno de Bolivia y el de los Estados Unidos, sin tomar en cuenta el grado de avance en las metas de desarrollo.

Por otro lado, la Ley 1008 no solamente restringe las libertades económicas de los agricultores (artículos 12, 15, 16, 17 y 46) sino que restringe considerablemente los derechos individuales de todos los ciudadanos que llegan a ser involucrados, justa o injustamente, en la lucha antidrogas.

Por ejemplo, la Ley limita los derechos de defensa de los acusados (artículo 108) e impide que los sospechosos puedan gozar de libertad condicional o libertad bajo fianza (artículo 109), de modo que todos, culpables o inocentes, deben permanecer detenidos mientras duren sus juicios y hasta que la Corte Suprema haya confirmado o modificado la sentencia. Todos los casos,

31 Esta normativa carece de fundamento empírico para demostrar que las áreas "legales" satisfagan la demanda "legal". No solamente se carece de información confiable acerca del volumen real de consumo tradicional, que podría ser hasta tres veces mayor del que habitualmente se cree, sino que se ignoran las posibilidades de diversificar y aumentar los usos legales de la coca.

según esta Ley, deben ser revisados sucesivamente por las Cortes Distritales y la Corte Suprema (artículo 121), sin tomar en cuenta los criterios que puedan tener los jueces, fiscales y abogados de las instancias inferiores. Con estas normas se establece, en contra de lo señalado en la Constitución Política del Estado, que todo ciudadano es culpable hasta que demuestre su inocencia³².

Los estudiosos de la materia también resaltaron la severidad de las penas, bajo criterios que revelarían una involución en la jurisprudencia contemporánea (Molina 1990; 70 y ss.)³³. Y no solamente que las penas son severas y múltiples (reclusión, multa y confiscación de bienes), sino que a los reos por delitos de tráfico de drogas se les niega la posibilidad de acceder a los beneficios de amnistía, indulto, conmutación de pena o perdón que se reconoce para todos los otros delitos. La severidad linda con el abuso cuando la ley autoriza la confiscación de bienes (aviones, automóviles, inmuebles o equipos), que hubieran sido empleados en delitos de producción y tráfico de drogas, sin importar el papel desempeñado por el propietario de los mismos hasta que éste demuestre su

32 El artículo 16 de la Constitución Política del Estado de 1967 señalaba explícitamente que "se presume la inocencia del encausado mientras no se pruebe su culpabilidad". Varios de estos aspectos fueron parcialmente corregidos cuando se puso en vigencia un Nuevo Código de Procedimiento Penal, en 1999.

33 El juez Tomás Molina Céspedes, que formó parte de un Tribunal Especial de Sustancias Controladas en Cochabamba, escribió un testimonio crítico y profundo de los problemas de aplicación de la Ley 1008, en el que se basa buena parte de las observaciones anotadas en esta sección. Luego de un viaje a los Estados Unidos, invitado por el Departamento de Estado, escribió un nuevo ensayo sobre la complementariedad de dicha Ley y la Convención de Viena, llegando a la conclusión de que la Ley 1008 es "novedosa y completa" y que, de acuerdo a una nueva doctrina para enfrentar la macrodelinuencia, "rompe la estructura judicial y el tradicional enfoque de la delincuencia común". Y lo que antes aparecían como aspectos criticables de la Ley, ahora pasan a ser "novedades jurídicas" y "principios de gran riqueza doctrinal".

inocencia o ignorancia (artículo 71). En esta ley se atribuye a los objetos la capacidad de delinquir, y por tanto son castigados con la confiscación.

El rigor de los castigos se extiende a los jueces, abogados y fiscales, sobre quienes pesa siempre y por ley la sospecha de tratar de favorecer a los narcotraficantes (artículos 82, 121, 127, 128 y 129). Bajo esta perspectiva se llegan a establecer mecanismos que en la práctica sirven de protección a las organizaciones delinquentes y a los “capos” del tráfico de drogas. La ley, en efecto, niega la posibilidad de que jueces o fiscales acuerden con los sospechosos acusaciones y condenas a cambio de información sincera y veraz, de modo que se impide la posibilidad de realizar futuras investigaciones en base a las confesiones de traficantes menores.

En el campo del procedimiento penal, la Ley 1008 establece que los informes escritos de los oficiales encargados de la represión policial son considerados sustitutivos de la fase de sumario o instrucción y, para el juez, deben ser prueba suficiente del delito (artículos 86, 98, 100 y 116). Incluso cuando los oficiales eluden la obligación de ratificar bajo juramento ante los jueces sus informes, los jueces están en la obligación de creer lo redactado en las “diligencias de policía judicial”, aún cuando las mismas sean incompletas y deficientes. En este sentido, las fuerzas encargadas de la lucha antidrogas tienen un poder discrecional tal que es en definitiva en sus manos donde se administra realmente la justicia.

“Esta Ley es un instrumento de castigo, no una norma para prevenir el crimen” fue la síntesis que nos comunicó de su análisis uno de los jueces encargados

de administrar uno de los tribunales especiales creados por la Ley 1008.

Otro aspecto que ha sido discutido doctrinariamente es la tipificación del tráfico de drogas como “delito de lesa humanidad” (artículo 145). Según los tratadistas, un delito de lesa humanidad es uno que tiene la capacidad de ser agravante y lesionante del conjunto del género humano (cit. Camacho 1992). Como lo sugiere Edgar Camacho, el tráfico de drogas busca maximizar inversiones aprovechando las demandas humanas y sociales por sustancias capaces de alterar la conciencia. Son inversiones altamente lucrativas y riesgosas por dos factores: la posibilidad de capturar al usuario mediante consumo adictivo, y la prohibición, que al aumentar los riesgos y hacer que la oferta sea inestable, amplifica los márgenes de comercialización y la rentabilidad del tráfico. Pero es difícil ver hasta qué punto éste puede ser un delito que agravia a la humanidad en cuanto tal, sobre todo si se lo compara con otras acciones, todavía consideradas legales, que sí son lesionantes del conjunto del género humano, como las explosiones nucleares experimentales, la fabricación de fluorocarbonos que destruyen la capa de ozono, la explotación irracional de bosques y mares, el vaciado de sustancias tóxicas en mares y ríos, y otras similares cuya importancia aumenta ante la calculada y cómplice indiferencia de los gobiernos.

Por último, en el campo institucional, la Ley puso bajo jurisdicción del Consejo Nacional de Lucha Contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas (CONALID) a todos los organismos dedicados a la prevención, interdicción y represión de elaboración,

tráfico y consumo de sustancias controladas y toda otra actividad ilícita relacionada con la producción y el tráfico de drogas ilegales.

Los campesinos realizaron marchas de protesta contra la aprobación de la Ley 1008, y varios especialistas se pronunciaron sobre su inconstitucionalidad. Pero la Ley entró de todos modos en vigencia y sirvió para demostrar la voluntad política del Gobierno de Bolivia de incorporarse en la estrategia antidrogas liderizada por el Gobierno de Estados Unidos.

En diciembre de 1988 se firmó con los Estados Unidos un acuerdo sobre reducción de coca, se aprobó el reglamento de la Ley, y se realizó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, en Viena, Austria. Esta Convención no sustituyó a la de 1961, con sus enmiendas de 1972, sino que amplió sus alcances e introdujo varias innovaciones para armonizar el régimen jurídico y la definición de políticas nacionales. El canciller de Bolivia en ese momento, Guillermo Bedregal, fue elegido presidente de la reunión en lo que fue considerado un reconocimiento a la audacia legislativa expresada en la Ley 1008.

Con la Convención de Viena, el problema de las drogas dejó de ser considerado un problema de salud e individual, y empezó a ser tratado como un problema estatal internacional, de dimensiones sociales, económicas y políticas. El argumento de la seguridad del Estado por encima de la del individuo o la sociedad adquirió preeminencia, y se estableció una suprallegalidad por encima de las legislaciones nacionales. La cooperación internacional es considerada funda-

mental en la responsabilidad compartida de luchar contra un delito organizado también sobre bases internacionales.

La Convención establece una larga serie de normas y obligaciones y, al haber sido firmada por el Poder Ejecutivo y ratificada por el Poder Legislativo, tendría carácter de Ley en Bolivia. Por eso es importante destacar que la ambigüedad de la Ley 1008, lograda a fuerza de presión de los campesinos, en cierto modo se disipa en contra de los productores y consumidores de coca con la Convención de Viena. En efecto, aunque el canciller boliviano presentó como un logro de la política de defensa de la coca la inclusión de un acápite que pretende salvaguardar “derechos humanos fundamentales” y tomar en cuenta “los usos tradicionales lícitos” de las plantas usadas como materia prima (artículo 14 inc.2), en los hechos admitió también “tipificar como delito penal”, entre otras actividades, “el cultivo del arbusto de coca” en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 y sus posteriores enmiendas (artículo 3, inc.1). Y es esa misma Convención, aprobada bajo la Presidencia del representante boliviano, la que impone mayores obstáculos para promover el consumo legal de la coca a nivel internacional y así poder encontrar usos y mercados alternativos.

La militarización

La vigencia de la Ley 1008 ha facilitado la captura y juzgamiento de muchas personas involucradas en el procesamiento y tráfico ilícitos de coca y derivados, así como la destrucción y confiscación de bienes. Pero los resultados no son satisfactorios. Desde el punto de

vista de los logros obtenidos, las cantidades de detenidos, confiscaciones y capturas podrían impresionar si representaran avances efectivos en el objetivo de reducir significativamente el flujo de drogas hacia los mercados de consumo. Y tomando en cuenta los costos económicos, políticos, jurídicos y sociales, esos logros son muy limitados.

El sistema productivo ilegal se ha expandido territorialmente, hay cada vez mayores evidencias de que se montan laboratorios de refinación y cristalización de cocaína en Bolivia, y las labores de interdicción apenas tienen éxito para destruir laboratorios abandonados y ya desmantelados y capturar pequeños traficantes. Todo ello ha servido para argumentar que la policía, hasta ahora columna vertebral de la FELCN, estaría siendo desbordada y que por ello se hace necesaria la incorporación institucional del ejército boliviano en la lucha contra las drogas. De ahí el debate sobre “la militarización de la lucha antidrogas”.

Recordemos que estaba originalmente previsto que tanto militares como policías participaran en la FELCN a título personal y en comisión de servicios, y de lo que se trata ahora es de asignar recursos y responsabilidades institucionalmente. El tema ha suscitado controversias y la resistencia más o menos generalizada de las fuerzas políticas y sociales del país. La presión por lo general proviene casi unilateralmente del Gobierno de los Estados Unidos a través de su Embajada.

Una de las razones principales parece ser la urgencia de reducir los costos económicos de la lucha antidrogas sin afectar su intensidad. Como lo señaló el Gral. Elías Gutierrez cuando era comandante de la FELCN, “las

Fuerzas Armadas, al tener un grupo entrenado en forma especial para combatir el narcotráfico, tienen la ventaja de que el mantenimiento de este grupo es bajo, porque son soldados que está haciendo el servicio militar y reciben este entrenamiento. Con mucha facilidad se los habilita para combatir el narcotráfico como fuerza especializada” (SEAMOS 1991a; 91). Y según la información proporcionada por la Embajada de Estados Unidos en La Paz a los auditores de la Oficina del Inspector General del Departamento de Estado parecería que la presión ha buscado también satisfacer ciertas demandas del propio ejército así como fortalecerlo política e institucionalmente³⁴.

La incorporación institucional del ejército a la lucha antidrogas, sin embargo, puede generar muchos más problemas de los que resuelva. No hay, para comenzar, un acuerdo sobre cuál será realmente el rol del ejército y sus áreas de operación. En segundo lugar, es difícil pensar que los oficiales y reclutas militares acepten ser enviados al “combate” sin contar con los mismos beneficios económicos que los policías de UMOPAR. Pero el problema de mayor impacto futuro fue señalado por el propio General Gutierrez, para quien “este personal entrenado dura poco tiempo en servicio y luego es

³⁴ Uno de los argumentos esgrimidos en forma general por autoridades del Gobierno de los Estados Unidos se refiere a la conexión que existiría entre los productores y traficantes de drogas y las fuerzas irregulares insurgentes, lo que llaman la “narcoguerrilla”. No es el momento de discutir el tema, cuyas intenciones políticas han sido denunciadas, pero para el caso boliviano el propio informe del Departamento de Estado concluyó que “la controversial decisión de involucrar al Ejército Boliviano en la lucha antidrogas ... puede no haber sido necesaria” puesto que “Bolivia no tiene insurgencias políticamente motivadas que tengan conexión con la producción y exportación de cocaína, y tampoco ha experimentado ningún nivel significativo de narcoterrorismo”. (OIG, USDS 1991; 15).

licenciado. Debido a la falta de mercado de trabajo para esta mano de obra joven, la más importante es reclutada inmediatamente por el narcotraficante, porque ha aprendido cómo hacer labores de interdicción y sabe cómo eludirlas” (SEAMOS 1991a; 91). Y en efecto, hay casos de guardaespaldas, matones y agentes de seguridad al servicio de los traficantes de drogas que han sido entrenados en las fuerzas de interdicción.

Adicionalmente, podrían agravarse los conflictos interinstitucionales. Algunos ya se han producido. El Gral. Rolando Espinoza (ex Comandante General del Ejército) relató así uno de esos casos: “el año pasado, por ejemplo, las tropas de la VII División durante sus ejercicios normales se chocaron con una barrera de zonas rojas controladas por la DEA que no los dejaban pasar a pesar que estas tropas tienen jurisdicción natural en todo el territorio nacional. Se dio un enfrentamiento, no con los campesinos, sino con la misma DEA” (SEAMOS 1991a; 100).

En ese caso fueron tropas de la FELCN las que obstaculizaron las actividades del Ejército, pero el 12 de mayo de 1990 ocurrió lo inverso, fueron tropas del Ejército las que enfrentaron a la FELCN. Incluso un agente de la lucha antidrogas fue secuestrado y golpeado por militares, que según se dijo eran del Regimiento “Barrientos” acantonado en Colomi, y terminó siendo rescatado por sus compañeros y llevado a un hospital de Santa Cruz en estado de coma. Los resentimientos institucionales, que tienen su propia historia, juegan un papel importante en este tema, pero no se puede perder de vista que los conflictos pueden ser además provocados por la sobre-idoelogización de

la lucha contra las drogas, ya que al ser estimulada y dirigida por organismos gubernamentales extranjeros es con frecuencia percibida como una ofensa a la soberanía nacional³⁵.

La presencia y participación de efectivos de la DEA y de asesores militares de los Estados Unidos es una fuente de conflicto y resentimiento también dentro de las Fuerzas Especiales. Y es muy probable que no se trate sólo de la posición de liderazgo que ocupan los agentes de la DEA, sino de los recursos con que cuentan. Considerando los 6,6 millones de dólares consignados para respaldar la presencia de los 50 agentes que estuvieron en Bolivia en 1990, el presupuesto disponible para cubrir remuneraciones, gastos especiales, equipamientos e infraestructura por cada uno alcanzó a 11 mil dólares mensuales, cifra varias veces superior a la que disponen los organismos locales.

De todo lo anterior parece claro que la lucha contra las drogas tiene sobre todo un carácter ideológico político, y que incluso los equipamientos, las asignaciones presupuestarias, las espectaculares acciones con helicópteros y las detenciones no son en esencia sino mensajes o partes de un discurso. Discurso de propósito múltiple mediante el cual un Estado busca reforzar su capacidad de intervención en otros Estados, y del cual aprovechan todos los Estados para tratar de aumentar su control sobre la sociedad.

35 El hecho relatado fue denunciado ante autoridades del Ministerio del interior por el entonces comandante de UMOPAR en el Chapare, Rogelio Vargas. En el informe se mencionó que los agresores borrachos justificaron el ataque a los “Leopardos” de UMOPAR por trabajar “para los gringos”.

Del desarrollo alternativo a “Coca por Desarrollo”

El tercer pilar de la lucha antidrogas en Bolivia es el que agrupamos bajo el rótulo genérico de coca por desarrollo. La hipótesis de que el desarrollo es la mejor arma en el combate contra las drogas tiene raíces profundas en Bolivia. Podría decirse que su más remoto antecedente se encuentra en el conflictivo encuentro de culturas producido durante los años de conquista y coloniaje. El consumo de coca fue inicialmente identificado como un rasgo cultural de los salvajes que había que civilizar y evangelizar, y frente a los que postulaban la erradicación violenta de los cultivos y el consumo de coca se levantaron siempre voces que afirmaban que sería el proceso civilizatorio el que se encargaría de eliminar tan bárbaras costumbres. Pero un antecedente más cercano es sin duda el haber comprobado que así como la coca representa una oportunidad de sobrevivencia para los migrantes al trópico, toda la actividad económica que se realiza en torno a ella ha permitido la sobrevivencia de la economía boliviana en un mercado mundial cuya dinámica tendía a su exclusión definitiva (Castells y Laserna 1991). Es precisamente por eso que la postulación misma de “coca por desarrollo” esté tan fuertemente marcada por la ambigüedad. Nadie está plenamente seguro de lo que significa renunciar a la coca, y ni siquiera si valdrá la pena hacerlo, como tampoco nadie está seguro de lo que puede esperarse a cambio.

De todos modos, la elaboración de políticas y discursos a partir de este postulado se ha intensificado con el aumento de la demanda de cocaína en los Estados Unidos y la creciente presión de su Gobierno para redu-

cir la oferta de drogas. A mayor presión ha habido mayor necesidad de establecer principios básicos de negociación que atenuaran el impacto negativo de la erradicación de la coca.

Durante el Gobierno Paz Estenssoro (1985-1989) la estrategia de desarrollo alternativo fue planteada como un esfuerzo localizado en el Chapare. Su objetivo, condicionado al éxito de la interdicción en reducir los precios de la coca, era el de convencer a los productores de coca de que habían otras opciones de producción más atractivas. La interdicción se localizaba sobre todo en las áreas productoras de pasta (Beni, Santa Cruz y los valles de Cochabamba), y tenía por finalidad el reducir la demanda de coca y cortar en parte el abastecimiento de droga a los traficantes colombianos y norteamericanos.

Posteriormente, durante el Gobierno Paz Zamora (1989-1992), se modificó la estrategia con la finalidad de obtener un respaldo económico mayor que mantuviera el equilibrio macroeconómico y ayudara a reactivar el aparato productivo.

Es importante destacar que con este cambio de orientación se des-localizó el esfuerzo o, si se quiere, se generalizó a todo el país, asumiéndose así el hecho de que Bolivia carecía de otro elemento de negociación internacional fuera de la coca (y la cocaína). El tema del desarrollo alternativo se ha hecho más difuso en términos tanto territoriales como sociales, en perjuicio de los campesinos del Chapare, pero a cambio de ello el Gobierno ha fortalecido sus argumentos para acceder a mayores recursos financieros y cuenta con un argumento de negociación. En esta perspectiva, todo requerimiento de ayuda, crédito o inversión puede ser

justificado en los marcos de un esfuerzo de “sustitución de la economía de la coca”.

No puede escapar al observador el hecho de que con este cambio de orientación se des-localizó la estrategia o, si se prefiere, se generalizó a todo el país. En la práctica significó también que el Gobierno de Bolivia asumió el tema de la coca y la cocaína como un elemento de negociación internacional. El desarrollo alternativo se ha hecho más difuso, tanto en términos territoriales como sociales, pero a cambio de ello el Gobierno ha fortalecido sus argumentos para acceder a mayores recursos financieros. En esta perspectiva, todo requerimiento de ayuda, crédito o inversión puede ser justificado en los marcos de un esfuerzo de “sustitución de la economía de la coca”. Pero sin duda los campesinos del Chapare quedan en una posición más precaria, pues siendo su actividad utilizada como parámetro y referencia de negociación, no son ellos los beneficiarios principales de la estrategia³⁶.

³⁶ Luego de concluida la investigación se produjeron algunos cambios en la orientación política general debido a los cambios de gobierno en Bolivia y Estados Unidos. En agosto de 1993 se inauguró la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada. Su discurso electoral fue muy evasivo en lo que respecta a la problemática de la coca y la lucha antidrogas, con declaraciones ocasionales que mostraban mucha indecisión en su partido, el MNR, sobre este tema. Una vez en el gobierno todo indica que su posición, sin embargo, está sujeta casi de manera absoluta a las iniciativas del Gobierno de los Estados Unidos. Pero esto ha prorrogado la indefinición debido a las propias indecisiones de la Administración Clinton al respecto. En ese marco, es probablemente la inercia la que ha acrecentado el componente represivo de la estrategia antidroga, que parece desarrollarse bajo una estrecha orientación policial.

LA ESTRATEGIA DE CONTROL DE LA COCA

El rango de opciones frente a este conjunto tan complejo de problemas es en realidad muy amplio e incluye desde la propuesta de intensificar la guerra contra las drogas, aumentando la presión represiva y el control policial y militar de la sociedad, hasta la legalización y descriminalización de la producción y el consumo, enfatizando más bien la educación y la información para fortalecer los mecanismos culturales de auto control social. La discusión de alternativas, sin embargo, está fuertemente condicionada por el modo en que se definen los problemas y la percepción que se tiene de los mismos. Lamentablemente, el debate es muy incipiente y, lo que es peor, está preñado de prejuicios y distorsionado por la falta de conocimientos científicos acerca de las drogas y sus efectos sociales e individuales.

Así lo demuestran varios autores. Bagley (1988), por ejemplo, argumenta que el fracaso de la política antidrogas de los Estados Unidos, orientada a reducir la oferta, se debe a la debilidad, cuando no falsedad, de los supuestos teóricos en que se basa dicha política. Así, argumenta que ni los Estados son los únicos actores en el sistema internacional, ni las estrategias son elaboradas por élites conocedoras que cuentan con esquemas conceptuales claros, ni existe una clara jerarquía de objetivos nacionales, ni es posible resolver por la fuerza problemas sociales complejos³⁷.

³⁷ La presión y el intervencionismo, argumenta Bagley, terminan por debilitar aún más a Estados que ya se encuentran débiles para enfrentar las amenazas que pudieran provenir de la economía de la droga (1988; 202 - 203).

Frente a la inviabilidad de una “solución” puramente represiva, se han empezado a ensayar fórmulas combinadas de interdicción y ayuda económica a los gobiernos, llegando en algunos casos a plantear programas de desarrollo orientados a estimular cambios en los comportamientos de los pequeños campesinos ligados a la producción de hoja de coca. Pero, como bien lo sintetiza Lee, hay todavía “demasiada presión, muy pocos recursos, demasiadas recetas y muy poca cooperación” (Lee 1988;). En efecto, fuera de las “ayudas al desarrollo” que apuntan más bien a posibilitar el pago de la deuda externa equilibrando la balanza de pagos y aliviando los costos sociales del ajuste, los programas de sustitución de cultivos no han pasado de ser modelos experimentales, limitados en recursos frente a la magnitud del desafío que deben afrontar. Tienen cierta eficacia publicitaria pero escasa influencia real en las áreas de producción de coca. Son programas políticamente muy condicionados, sujetos a las necesidades de corto plazo de los financiadores y los gobiernos y por tanto a sus presiones que no siempre coinciden en orientación, y son diseñados sin la participación de los supuestos beneficiarios que, por ello, no logran superar su natural recelo hacia los mismos³⁸.

Finalmente, la opción “liberal” de la despenalización apenas está siendo tímidamente debatida. Parece obvio que sus posibilidades dependen de lo que pudiera ocurrir en la opinión pública de los Estados Unidos, donde el debate está todavía controlado por los ideólogos anti-droga y las imágenes de víctimas inocentes de una química diabólica. Quizás un mayor conocimiento de las

38 Desde las primeras reuniones de negociación...

experiencias europeas pudiera atenuar la irracionalidad con que a veces se plantea el debate, pero eso parece también poco probable por la fuerza con que se expande hacia la misma Europa el temor a las drogas y la tentación de manipularlo por parte de sus élites políticas.

Por ello, el modelo antidrogas puesto en vigencia en el país es en la práctica tan restringido, o tan amplio, como lo desee el Gobierno de los Estados Unidos. Dicho modelo tiene básicamente la forma de una tenaza con dos fuerzas: el desarrollo y la represión, o la zanahoria y el palo si uno acepta metáforas infantiles.

A. Represión e interdicción

La forma más común y tradicional de enfrentar el delito es tratarlo como una desviación social que, por eso mismo, debe reprimirse. Una vez considerado como un fenómeno externo a la sociedad y ajeno a su dinámica, se puede además justificar ideológicamente el énfasis por la utilización de los recursos institucionales de violencia, que ciertamente requieren de la aceptación de la mayoría. El ámbito que nos ocupa no es en absoluto ajeno a dicha orientación. Una vez definidas la ilegalidad del consumo, de la producción y del comercio de ciertas drogas, el Estado pone en juego sus aparatos represivos para tratar de evitarlos, o cuando menos, de disminuir su incidencia en la vida cotidiana.

En este apartado trataremos inicialmente algunos aspectos importantes de la lucha contra el narcotráfico, así en general, poniendo particular atención en su dinámica político-institucional. Y luego consideraremos de manera más específica la lucha contra los narcotrafican-

tes, es decir, contra los individuos concretos que, acusados de haber cometido delitos con drogas ilegales, son detenidos y enjuiciados. En este caso nos basamos en la muestra tomada de los archivos judiciales de Cochabamba, ya utilizada en apartados anteriores.

La lucha contra el narcotráfico

La Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) fue creada mediante Decreto Supremo 21666 de 24 julio de 1987. Se estableció que la FELCN sería “integrada por miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, que prestarán funciones en comisión de servicio en esta unidad especializada, destinada única y exclusivamente a la lucha contra el narcotráfico” (artículo 4, DS 21666). Ese organismo sustituyó a la Dirección Nacional de Control de Sustancias Peligrosas (dependiente de la Policía Nacional), cuyo brazo operativo eran las Unidades Motorizadas de Patrullaje Rural (UMOPAR). El mencionado decreto creó también una Subsecretaría de Desarrollo Alternativo (dependiente del Ministerio de Agricultura) y una Subsecretaría de Defensa Social (dependiente del Ministerio del Interior), para coordinar las tareas de sustitución e interdicción respectivamente.

La Ley 1008 puso bajo jurisdicción de un Consejo Nacional de Lucha Contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas (CONALID) a todos los organismos dedicados a la prevención, interdicción y represión de elaboración, tráfico y consumo de sustancias controladas y toda otra actividad ilícita relacionada con el narcotráfico.

Gran parte de esta legislación y de las políticas consecuentes no son, con frecuencia, sino mensajes comu-

nicacionales de un discurso que se hace cada vez más duro y absoluto pero también cada vez más alejado de la realidad. Uno de los comandantes de la FELCN, por ejemplo, trazó en una oportunidad la línea divisoria entre los aliados y los enemigos en la guerra contra las drogas de esta manera. “El enemigo interno son los narcoproductores pertenecientes a los carteles cipayos y sus APOLOGISTAS que defienden la producción excedentaria de la coca teniendo la plena certeza que dicha hoja se convierte en cocaína. También están incluidos los indiferentes, que piensan que no es su problema y adoptan la política del “dejar hacer y dejar pasar”, por lo menos hasta que uno de los suyos es capturado por el vicio” (SEAMOS 1991a; 72). Y finalmente “los productores de coca ... aleccionados por los narcotraficantes (que) se oponen a la erradicación de la planta” (Gral. Elías Gutiérrez (Cmdte. FELCN): SEAMOS 1991b; 74). En ese discurso se ubica en el campo enemigo a una gran parte de la población boliviana a pesar de que, como poco después él mismo lo señala, “los esfuerzos gubernamentales no dan el resultado necesario ya que ningún producto agrícola puede sustituir el rendimiento de la coca, de la que se sacan 4 cosechas anuales y los ingresos llegan a U\$ 3000 por hectárea” (IBID; 90).

Lo que aquí se quiere ilustrar es que la creciente brecha entre el discurso político y la realidad ha ido conformando un espacio cada vez más amplio para el conflicto social y político. La posibilidad de que ese conflicto se haga cada vez más evidente es acrecentada por una perceptible tendencia a acentuar las presiones mediante el endurecimiento del sistema legal y jurídico y el fortalecimiento de los organismos represivos. En el

caso boliviano dos aspectos son esclarecedores de este proceso. La puesta en vigencia de la Ley 1008 y la militarización de la lucha contra las drogas.

No puede dejar de señalarse también que, en un ambiente cargado de tensión política e ideológica como el de la lucha contra las drogas, la justicia no puede ejercerse con equilibrio y ecuanimidad. Muchos juicios, sobre todo cuando adquieren relevancia pública, terminan pareciendo concursos en los que fiscales y jueces luchan para presentarse ante el público como “el más duro” contra las drogas. El resultado es que las apelaciones y revisiones terminan, con frecuencia, aumentando las penas de los sospechosos.

Cuando un reducido número de personas concentra mucho poder, es altamente probable que use y abuse del mismo. Historias de corrupción, extorsión y abuso son tan comunes que incluso si uno admite que la mitad es falsa, la otra mitad es ya un exceso. Las libertades y los derechos individuales han sido erosionados a niveles comparables con los correspondientes a dictaduras militares. En ellas bastaba la acusación de conspirador o comunista para terminar detenido, exilado o muerto. Ahora basta la acusación de narcotraficante para que ocurra lo mismo. El creciente énfasis en el uso de la fuerza aumentará aún más las tensiones haciendo socialmente inviables incluso formas más eficientes de interdicción y creando corrientes de simpatía hacia las “víctimas” que terminarán favoreciendo a los grandes traficantes.

Por otro lado, los intentos de controlar precursores se han expandido tanto que están creando muchos más problemas de los que resuelven. En muchos casos esos controles caen sobre la industria establecida, desalen-

tando inversiones, inhibiendo la producción y aumentando los costos. En una ocasión la fábrica de cerveza Taquiña tuvo problemas por la importación de 4 litros de ácidos sulfúrico y clorhídrico, y la empresa Quimelec perdió toda su inversión para producir sulfato de aluminio para el tratamiento de agua, debido a una acusación que nunca pudo probarse. Y mientras tanto los narcotraficantes encuentran siempre la posibilidad de eludir los controles y disponer de los materiales que necesitan, incluso en los sitios más remotos de la selva.

A pesar de todo, como lo señala una evaluación realizada por oficinas de la cancillería de los Estados Unidos, “los resultados de la interdicción, medidos por estadísticas de captura y decomisos, son todavía modestos y se refieren solamente a una pequeña fracción de las drogas ilícitas producidas. Adicionalmente, encontramos que no se llevan estadísticas comprensivas de las actividades de agencias de Estados Unidos y Bolivia en las áreas operacionales. Como resultado, existen escasas posibilidades de evaluar correctamente las actividades cotidianas de estas organizaciones”. Además, “las estadísticas oficiales no son confiables, (pero) se las usa porque no hay otras” (OIG, USDS 1991; 17 y 34”).

El siguiente cuadro muestra la evolución de los decomisos de droga realizados por los organismos de represión en el país. Hay, evidentemente, un aumento sustancial de decomisos, que revelan la ampliación e intensificación de las labores de interdicción. Sin embargo, estos son también indicadores del aumento sustancial de las actividades ilegales de producción y tráfico de drogas.

Cuadro 1
DECOMISOS DE DROGA EN BOLIVIA

	Pasta	Clorh	Marihu
1980	295452		5570
1981	567271		2364
1982	1318787		20220
1983	1152301		21662
1984	972117		1000
1985	3255945		7615
1986	6842113	84750	20539
1987	6598140	44720	71519
1988	9724116	72285	55540
1989	8907266	875735	11902
1990	16843983	N.D.	N.D.
1991	9480097	N.D.	N.D.
1992	5592856	N.D.	N.D.

Fuente: Ministerio del Interior, Bolivia.
Los datos de 1992 corresponden sólo al primer semestre.

Para comprender mejor el significado de estos datos y de las características que ha ido adquiriendo la lucha contra el narcotráfico, vale la pena comparar la información del cuadro anterior con la del siguiente que, aunque se refiere exclusivamente a Cochabamba, puede mostrar interesantes tendencias. En el cuadro registramos el número de casos por delitos de narcotráfico así como el número total de casos penales que han sido atendidos anualmente en los estrados judiciales de Cochabamba.

Cuadro 2
CAUSAS PENALES Y POR DROGAS EN COCHABAMBA

Año	N.T.	Total Casos	%
1980	25	220	11,36
1981	40	343	11,66
1982	90	347	25,93
1983	26	202	12,87
1984	12	124	9,677
1985	25	165	15,15
1986	76	303	25,08
1987	89	332	26,80
1988	24	229	10,48
1989	43	295	14,57
1990	29	244	11,88
Tot.	479	2804	17,08

Fuente: Libros de Registro Juzgados Cochabamba

Lo primero que llama la atención al comparar ambos cuadros es que el aumento sostenido de decomisos de droga no tiene correspondencia con la tendencia de casos en los tribunales. Para explicar esto habría que recordar que estamos observando casos y no cantidad de personas juzgadas, y que es probable que el número de involucrados por caso hubiera aumentado en el tiempo. Además, se trata de casos que han pasado a la justicia y no de detenidos por las fuerzas de interdicción, por lo que podría argumentarse que éstas han detenido muchas más personas en sus labores de represión al narcotráfico de las que aparecen sugeridas en el cuadro. Pero, si así fuera, cabría preguntarse por qué, si hubieron más detenidos, no llegaron a los tribunales. Y es que, en efecto, las cifras parecen reducidas si tomamos en cuenta que en Cochabamba se concentra la mayor cantidad de actividades de la

FELCN en el entendido de que Cochabamba es el centro neurálgico del narcotráfico en Bolivia.

La explicación más razonable a esta disparidad de cifras sugiere que la interdicción ha causado una modificación sustancial en la estructura del narcotráfico. Hay evidencias de que el sistema productivo se ha descentralizado y flexibilizado de tal manera que es cada vez más fácil decomisar droga y destruir artefactos que detener gente e interrumpir el proceso. Al parecer hay cada vez más unidades de producción en las fases inferiores de transformación, y dichas unidades son más pequeñas. Por ello, son también más fáciles de instalar en cualquier sitio de la selva y su abandono, ante la proximidad de las fuerzas represivas, no representa pérdidas económicas de gran magnitud. Es por eso que cada día aumenta más el número de “laboratorios” desmantelados, de pozas de maceración destruídas, de “fábricas” capturadas, sin que aumente significativamente el número de detenidos, o disminuya significativamente la oferta, ni se produzcan enfrentamientos violentos entre los productores y traficantes de drogas y la policía. Sólo en 1990 se destruyeron 1479 “laboratorios”, 99% de producción de pasta base, pero se detuvieron solamente a 775 personas en todo el país (OIG, USDS 1991, p. 33). Muchos de esos detenidos fueron liberados por diversas razones, o fugaron, y no alcanzaron a ser remitidos a la justicia.

La lucha contra los narcotraficantes

Aún siendo esencialmente un discurso político ideológico, la lucha contra el narcotráfico tiene efectos concretos que van ciertamente más allá de las palabras. En la sección anterior hemos ilustrado algunos de esos

efectos, sobre todo en el sistema institucional. En esta sección presentamos información sobre los procedimientos, métodos y resultados de la “guerra contra las drogas”, tal como ellos afectan a los sospechosos de traficar con drogas ilegales.

La perspectiva es de alguna manera diferente de la que suele ser provista por los reportes de las fuerzas de interdicción. En este caso, los números tienen nombres, caras y familias y por lo general detrás de cada número hay culpa pero también dolor y sufrimiento. Los datos provienen de una muestra de casos judiciales, a lo cual debe añadirse alguna información adicional que permita comprenderlos mejor. En primer lugar debe decirse que, de los 185 individuos de la muestra, solamente 141 eran cautivos (76,2%). Ellos permanecieron detenidos hasta que su libertad fue legalmente decidida. Una proporción pequeña (9,2%) se refiere a gente juzgada “en ausencia” (se trata de los formalmente llamados “en rebeldía” por la justicia boliviana), siendo muchos de ellos acusados por los detenidos como aquellos que les habrían incitado a quebrantar la ley³⁹. Un tercer grupo (14,6%) está formado por fugitivos: personas que lograron escapar luego de haber sido identificados por la policía. Es también interesante notar que la mayor parte

³⁹ El código penal boliviano establece que todo sospechoso, incluso si no ha sido adecuadamente identificado, debe ser llamado a declarar en la corte. Con frecuencia el juicio es demorado porque nadie quiere pagar por un aviso de advertencia judicial en los periódicos convocando a sospechosos no identificados. En muchos casos se convoca a la corte, por ejemplo, a un tal “Camba N.” bajo amenaza de ser declarado “rebelde y contumaz ante la Ley”. Como todos sabemos, “camba” es un apodo común para denominar a personas oriundas del área tropical, de la misma manera que “colla” es para los altioplánicos o vallunos o “yanki” para los norteamericanos. Obviamente, cuando un sospechoso acusa de un modo tan genérico, puede ser que ese individuo no exista.

de los fugitivos son individuos acusados de conspiración y de tráfico ilegal de cocaína, dos tipos de delito que por lo general corresponden a los más elevados escalones en la industria de las drogas.

Desde otra perspectiva, definida por las conclusiones de los juicios en su primera etapa, la muestra está compuesta por un 60% de “culpables”, un 13% de sospechosos en quienes no se encontró indicio de culpa, y un 19,5% de sospechosos que fueron liberados antes de que se iniciara el juicio debido a que la policía no habría (oficialmente) logrado encontrar evidencias para incriminarlos. La más pequeña proporción, sólo 14 casos o el 7,6% de la muestra, corresponde a casos “en proceso”, la mayor parte de los cuales son en realidad casos “en suspenso”, es decir, en los que el proceso judicial se ha detenido. Es difícil definir parámetros para evaluar esta información, pero parecería que la proporción de gente detenida por la policía y liberada antes de juicio es muy alta, considerando que ellos estuvieron detenidos un promedio de 15,6 días, sin derecho a libertad condicional o fianza, sin el asesoramiento de un abogado y probablemente incluso incomunicados de su familia. Y por los datos disponibles ninguno de ellos parece haber sido previamente investigado por la policía. Aunque hay cierta variación en estos datos, la información parece sugerir una tendencia a aumentar el tiempo que gente inocente pasa detenida en celdas policiales antes de ser puesta a disposición de los tribunales. A comienzos de los 80 el promedio era entre 2 y 7 días, pero hacia mediados de los 90 ese promedio aumentó hasta cerca de 19 días.

Y es que el tiempo parece tener un ritmo particular en el sistema judicial como un todo. El proceso judicial

puede también ser muy prolongado. De acuerdo a la información recogida en la muestra, la duración del juicio varía ampliamente, dependiendo de los recursos de los acusados y del interés y la dedicación de su abogado. En promedio, un juicio toma 392 días en su primera etapa y 843 incluyendo las fases de apelación y confirmación de sentencia por las Cortes Superior y Suprema. Tomando en cuenta este promedio, significa que los sospechosos enviados a juicio pasan probablemente más de dos años en prisión, independientemente de que sean o no encontrados culpables de cualquier delito relacionado con el cultivo, la fabricación, el traslado o la posesión ilegal de sustancias controladas, y aún antes de saber cuál será la sentencia. En algunos casos, el juicio se prolonga por cuatro años y más.

El tema de la duración de los juicios es muy importante porque, como se señaló antes, los sospechosos de delitos con drogas no gozan del derecho a la libertad provisional. De acuerdo al Juez Tomás Molina, esta regulación “contradice y viola la Constitución Política del Estado que protege la dignidad humana y consagra los más amplios derechos de defensa presumiendo la inocencia del sospechoso” (Molina 1990; 4). En un esfuerzo por reducir la extensión de los juicios, considerado un problema crónico en el sistema judicial boliviano, los legisladores introdujeron normas procedimentales muy rigurosas en la Ley 1008, obligando a jueces, fiscales y abogados a cumplir determinados plazos bajo pena de ser, a su vez, acusados y penalizados por retardación de justicia, complicidad criminal y otros delitos. El cuadro 3 describe los plazos permitidos en cada etapa del juicio.

Cuadro 3

ECONOMÍA PROCESAL DE LA LEY 1008

Regulaciones de Ley 1008	Días	Responsable
De la detención al Juez	2	Policía/Fiscal
Para abrir el caso	1	Jueces
Para consultar la apertura	2	Corte Distrital
Confesion	2	Jueces
Para presentar descargos	3	Abogados Defensores
Debate y análisis	20	Jueces/Abog./Fiscal
Presentar conclusiones	3	Fiscal/Abogado
Para dictar sentencia	10	Jueces
Para apelar sentencia	3	Abogado/Fiscal
Consulta de sentencia	20	Corte Superior y Fiscal del Distrito
Recurso de Nulidad	8	Fiscal del Distrito
Definición Suprema	15	Corte Suprema
Total	89	

La buena voluntad de los legisladores es incuestionable, pero en este caso la medicina puede ser peor que la enfermedad. Como lo señaló el Juez José Luis Baptista, estas limitaciones en tiempo imponen también severas e inaceptables restricciones tanto a los derechos de los acusados como a la labor de jueces y fiscales (Baptista 1988). Sin embargo, en los dos años de vigencia de la Ley, nadie ha sido acusado por estos delitos y la duración de los juicios se ha reducido efectivamente, reforzando una tendencia que ya se podía percibir incluso antes de la aprobación de dicha Ley. En efecto, de casi 500 días que duraba un juicio en su primera etapa antes de la Ley, ahora demora un promedio de poco más de 180 días. A pesar de ello la duración todavía duplica la establecida en la Ley. Mucho más si se toma en cuenta la duración total del juicio, es decir, hasta que la Corte Suprema emita su pronunciamiento final, que aunque

también se ha acelerado, todavía requiere de un promedio de 17 meses. Esto de hecho significaría que muchos abogados, fiscales y jueces están transgrediendo una ley que, aunque poco realista, los hace pasibles a prosecución criminal⁴⁰.

Otro tema de interés es el que se relaciona con las penalidades aplicadas en casos relacionados con delitos sobre drogas. De acuerdo a los datos de nuestra muestra, independientemente del delito, las penas han ido aumentando a lo largo de la década. El promedio para el período fue de 53,2 meses de cárcel, con multas pecuniarias adicionales y la confiscación de bienes. Pero ese promedio era de 38 meses antes de 1982, fue aumentando durante la democracia, y desde la vigencia de la Ley 1008 ha aumentado a cerca de 90 meses⁴¹.

40 Un breve análisis de varianza para la variable duración del juicio en su primera etapa muestra que las diferencias son estadísticamente significativas. El cuadrado de la media entre grupos es 7,77 veces más grande que el cuadrado de la media dentro de los grupos (este es el valor F), lo cual sugiere rechazar la hipótesis nula al .0001 de nivel de significación tal como lo muestra la siguiente tabla:

ANÁLISIS DE VARIANZA

Fuente	Suma de cuadrados	Grados de libertad	Cuadrado de la media	Estadístico F	Signif.
Entre grupos	2720011.5252	3	906670.5084	7.7707	.0001
Dentro grupos	16568298.393	142	116678.1577		
	Eta = 0.3755	Eta al cuadrado = 0.1410			

Resultado similar se encuentra para tiempo total del juicio, incluyendo apelaciones y confirmación. En este caso, el valor de F fue de 3.5067 a 3 y 87 grados de libertad, lo cual sugiere también rechazar la hipótesis nula al 0.0187 nivel de significación.

41 Debemos señalar que la periodización señalada solamente tiene fines referenciales. Y aunque no pretendemos sugerir ninguna relación de causalidad, parece haber evidencias de que los cambios en el ambiente político y legal en Bolivia sí tuvieron influencia, no solamente en el rol ideológico de la "guerra contra las drogas" y la forma en que se la ha desarrollado, sino también en el tratamiento específico que se ha dado a los sospechosos y demás detenidos por delitos de drogas.

Los ya citados Jueces Tomás Molina y José Luis Baptista, analizando esa Ley y las tendencias mencionadas, expresaron criterios coincidentes. Ellos afirman que la Ley 1008 intenta castigar a los traficantes y sospechosos con total prescindencia de la infraestructura penitenciaria disponible⁴² e ignorando modernas teorías sobre prevención del crimen y rehabilitación de delinquentes. Como puede verse en el cuadro 4 siguiente, las penalidades establecidas en la Ley 1008 son extremadamente severas.

Cuadro 4
PENALIDADES POR DELITO EN LEY 1008

Delitos	Penalidades*
Cultivos ilegales	1 - 2 años
Fabricación	5 - 15
Tráfico	10 - 25
Consumo	Rehabilitación**
Administrar drogas	10 - 15 } Si hay daño: 15-20
Proporcionar drogas	8 - 12 } Si muere: 20 - 30
Inducir al uso de drogas	5 - 10
Transporte	8 - 12
Instigación al delito	4 - 6
Falsificar recetas médicas	3 - 5
Falsificar permisos	8 - 15
Apología del narcotráfico	2 - 5
Complicidad	2/3 de la pena
Asociación Criminal	+ 1/3 de la pena
Si sospechoso es empl. púb.	+ 1/3 de la pena

* La confiscación de bienes y las multas pecuniarias no son descritas en el cuadro aunque sí están establecidas por la Ley.
** No hay instituciones públicas para la rehabilitación de adictos.

42 Para ilustrar este punto, Molina menciona que en 800 metros cuadrados de la cárcel de Cochabamba están detenidos cerca de 260 reos, viviendo en muchos casos con sus familias, esposas e hijos.

No es el momento para discutir la información del cuadro 4 en detalle. Mi intención es solamente la de ilustrar el argumento de los jueces y explicar que la tendencia al endurecimiento de las penas seguramente aumentará los promedios aún más en el futuro inmediato. Debe recordarse que el debate sobre el tema de las drogas está fuertemente cargado de preocupaciones políticas e ideológicas, y que hay momentos, cuando la opinión pública concentra su atención en el sistema judicial, que los fiscales y jueces se sienten presionados a demostrar su compromiso antidrogas aumentando las penas y tratando de demostrar cuán duros son con los criminales. Por lo menos 23 prisioneros de la muestra vieron aumentadas sus penas a medida que sus casos pasaron a las cortes superiores en los procesos de revisión y apelación, que se supone han sido establecidos para beneficiar a los acusados.

En lo que respecta al tiempo que los detenidos pasan en las cárceles hay algunos puntos que es necesario anotar. Debido a la existencia de programas especiales de rehabilitación o de trabajo fuera de la cárcel, así como reducción de penas por buen comportamiento, la mayor parte de los reos pasa en prisión menos tiempo del que señalaban sus sentencias. Sin embargo, son muy frecuentes los casos en que el tiempo efectivo de cárcel supera al tiempo previsto en la sentencia, debido a que los juicios suelen durar más tiempo que el castigo mismo. Sin duda para evitar este engorroso problema percibimos una acentuada tendencia de los tribunales superiores a aumentar las condenas, sobre todo cuando la apelación les llega después de que ha vencido el tiempo señalado en la sentencia de primera instancia.

Es aún más interesante comparar el tiempo promedio que pasan en prisión los sospechosos que fueron encontrados culpables con el que pasan los sospechosos a los que se declara inocentes o se libera por falta de evidencias. La diferencia es verdaderamente pequeña. Tanto que parece no haber distinción entre ser simplemente sospechoso y ser un delincuente. Una vez en el sistema legal, todos pasan cerca de dos años en la cárcel. Y ni la ley ni la práctica común establecen ninguna forma de compensación para ellos. Al contrario, todos los costos del proceso son pagados por el sospechoso sin ninguna posibilidad de recuperar pérdidas personales o en sus negocios causadas por su involucramiento en la “guerra contra las drogas”. La única manera de eludir esta trampa es fugando, y obviamente muchos lo logran. En la muestra, como se mencionó antes, encontramos casi un 15% de fugitivos que escaparon antes de cumplir un año en cautividad (en promedio ellos pasaron 3 meses y medio en la cárcel). Como consecuencia, sus sentencias fueron aún más elevadas (en realidad 60% más, alcanzando un promedio de 86,1 meses), pero obviamente ellos son rara vez capturados nuevamente para cumplirlas.

Otra cuestión que surge frecuentemente cuando se discuten aspectos referidos a la represión del delito tiene que ver con el trato que reciben los sospechosos. ¿Son todos tratados de la misma manera? ¿O existe, por el contrario, un tratamiento discriminatorio originado únicamente en los delitos de los que se les acusa?

En Bolivia es reconocido que una de las más importantes fuentes de diferenciación social es el origen etnocultural de los individuos. Las diferencias étnicas no son claramente abiertas debido a una larga historia de

mestizaje racial y cultural, pero ellas emergen claramente cuando los aspectos económicos se superponen a las diferencias étnicas. Así, las contradicciones urbano-rurales expresan de alguna manera esta mezcla de contradicciones étnicas y económicas, porque la mayor parte de la población ocupada en labores agrícolas es de linaje indígena y es económicamente pobre y vulnerable. Casi inequívocamente el origen rural significa que el individuo nació en una familia de escasos recursos y de ascendencia indígena. El origen urbano es una categoría menos clara por la mayor diversidad y complejidad social de las ciudades, de modo que la coincidencia de situación económica y raíces étnicas es más débil que en las áreas rurales. Sin embargo, puede decirse que la gente de origen urbano disfruta en general de una situación más favorable en la estructura de poder. Esto es también confirmado por los datos sobre los traficantes de drogas. Ellos son tratados de manera distinta de acuerdo a su origen, sea éste rural o urbano. El cuadro 5 resume alguna información sobre el tema.

Cuadro 5
DURACIÓN DEL JUICIO Y TIEMPO DE DETENCIÓN POR ORIGEN
(medias)

ORIGEN	Duración en 1° instancia (días)	Duración total (días)	Sentencia (meses)	Duración en cárcel (meses)
URBANO	540,77	780,43	63,57	1,21
RURAL	306,53	851,35	45,93	30,74
TOTAL	392,29	843,09	53,17	26,58

Fuente: Estudio Muestral Cochabamba.

Comparando el tiempo de duración de los juicios es sugerente ver que éstos son más rápidos para la gente de

origen rural en la primera etapa, pero más lentos cuando se considera todo el proceso de apelaciones y confirmaciones. De acuerdo a los jueces que entrevisté, y los argumentos sobre las restricciones de tiempo planteadas por el juez Baptista (1989), este dato pone de manifiesto las diferencias en recursos para la defensa legal de que disponen unos y otros. La duración del juicio para la gente de origen rural es menor porque ellos rara vez disponen de un abogado comprometido profundamente en su defensa. Usualmente se trata de un defensor de oficio, que hace trabajo semi-voluntario y carece de experiencia, y que tampoco tiene recursos para presentar testigos o para pagar opiniones de expertos. En la mayor parte de los casos, el trabajo del defensor de oficio es una mera formalidad, de modo que el juicio se desarrolla a un ritmo acelerado. En los casos de gente de origen urbano, ellos suelen pagar por su propio asesoramiento legal, así que la defensa toma más tiempo presentando testigos e investigando los cargos de la fiscalía y las pruebas que ésta presenta. La situación es inversa en las etapas superiores del juicio por las mismas razones. Los acusados de origen rural usualmente carecen de influencias para ser considerados con presteza por las cortes superiores, mientras que los de origen urbano suelen tener abogados a cargo del seguimiento y la gestión de los procesos, particularmente en la Corte Suprema que tiene asiento en Sucre (a 500 km. al sur de Cochabamba)⁴³.

43 La evidencia estadística que ofrece el test de diferencia de medias, sin embargo, no es concluyente. El análisis de varianza para duración del juicio en primera instancia demuestra que las diferencias entre grupos son mayores que las diferencias dentro de los grupos. El valor de F es 7.7428 y la hipótesis nula es rechazada al 0.0006 de significación. Sin embargo, el mismo análisis

Hay también un agudo contraste cuando se comparan las condenas promedio y el tiempo efectivo que la gente de origen urbano y rural pasa en la cárcel. Como puede verse en el cuadro 5, la sentencia promedio para sospechosos de origen urbano es más del 40% superior a la sentencia promedio de sospechosos de origen rural. Esto puede ser explicado por un cierto predominio de delitos mayores entre los delincuentes de origen urbano, pero también por la aplicación de distintos patrones de evaluación aplicados por los jueces. Los jueces usualmente toman en cuenta el nivel de educación de los acusados como un factor atenuante o agravante del delito, y los sospechosos de origen rural pueden resultar con sentencias más tolerantes por su menor escolaridad. Se asume que, dado el bajo nivel de educación, tienen menos conocimientos de las leyes y estuvieron menos conscientes de los riesgos de transgredirlas. Sin embargo, la “justicia” de los jueces se revierte cuando se ejecutan las sentencias. A pesar de tener en promedio sentencias menores, los reos de origen rural pasan más tiempo en la cárcel que los reos de origen urbano (ver cuadro 5).

Estas situaciones pueden ser explicadas por una diversidad de factores. Los acusados de origen rural carecen de adecuada información y tienen menos influencias sociales y una menor disponibilidad de recursos legales. Pero estos factores reflejan, sobre todo, la posición subordinada de la sociedad rural en las

para la duración total del juicio muestra que las diferencias dentro de los grupos son mayores que las diferencias entre los grupos, con un valor F de .5944 que sugiere aceptar la hipótesis nula a un nivel de significación de .5541. En otras palabras, la diferencia de promedios para duración total del juicio no es estadísticamente relevante para respaldar la hipótesis, pero sí la es para la primera etapa de los juicios.

estructuras de poder del país. Quienes protestan contra la discriminación tienen razones para ello, incluso cuando se trata de delincuentes, sujetos considerados en el discurso oficial como “la escoria de la sociedad”. Al parecer, hay escoria de primera y de segunda clase.

B. Coca por desarrollo

La estrategia de “Coca por Desarrollo”, según el documento oficial de la Presidencia de la República, plantea que “la prioridad ya no sería solamente sustituir los cultivos de hoja de coca sino la economía de la coca mediante el desarrollo económico” (ENDA 1990, Introducción; sin página). En términos más específicos se señala luego que, “en la nueva visión se propone reemplazar la economía de la coca y derivados, es decir sustituir empleo, ingreso y divisas mediante el desarrollo económico alternativo orientado, por un lado, a compensar el costo social y económico de los programas de erradicación, con ayuda financiera de rápido desembolso y, por otro, dirigido a favorecer el cambio estructural necesario para superar el estrangulamiento externo al que se expondría la economía con la erradicación de la coca” (ENDA 1990; 32)⁴⁴.

Los componentes de la estrategia económica son el Proyecto Chapare, que es un esfuerzo conjunto de los Gobiernos de Bolivia y los Estados Unidos que, además, tiene la intención de movilizar recursos de otras

⁴⁴ Esta orientación no es tan novedosa como el debate político quiere presentarlo. En realidad, ya formaba parte de la visión del Gobierno desde la misma Ley 1008 cuyo artículo 13 da una definición muy original del concepto “sustitución de cultivos de coca” (ver nota 43, infra).

fuentes; la erradicación de cicales, que es realizada bajo presión y con recursos fundamentalmente provenientes de los Estados Unidos; y el programa de estabilización y ajuste estructural de la economía que requiere recursos de apoyo a la Balanza de Pagos.

El Proyecto Chapare

Como el consumo de drogas no es ni era muy extendido en Bolivia, y su producción y tráfico no estaban controlados por organizaciones tipo mafia, el debate sobre control de drogas fue desde un principio planteado fundamentalmente en términos políticos y económicos. De hecho, la idea de que el desarrollo económico debía ser el mecanismo básico en el control de la producción de coca era ya ampliamente aceptada en Bolivia desde los años 70, mucho antes de que se produjera el boom de la coca. El Proyecto de Desarrollo Chapare-Yungas (PRODES), orientado a promover la sustitución de la coca mediante el desarrollo de cultivos alternativos, funcionó entre 1977 y 1981 tanto en el Chapare (Cochabamba), como en los Yungas (La Paz). Y aunque no tuvo éxitos que mostrar, su fracaso fue explicado por las adversas condiciones políticas que lo rodearon. De ahí que cuando se restableció la democracia, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) diseñó una nueva estrategia de desarrollo sin coca para el Chapare, basada inicialmente en un préstamo concesional por 10 millones de dólares y una donación por 4,4 millones. En sus objetivos, el proyecto original no mencionaba la coca, afirmando que se proponía “modificar y mejorar los sistemas de producción agrícolas y forestales de los

campesinos del Chapare para responder mejor a más diversas y rentables oportunidades de mercado, provistas bajo modelos de producción de tecnología media, ambientalmente compatibles y sostenibles”. De lo que se trataba era de ampliar y mejorar el mercado para los productos del Chapare a fin de estimular su producción entre los campesinos y hacerlos menos dependientes del cultivo de coca. Sin embargo, los proyectistas contratados por USAID no podían dejar de reconocer que “ningún cultivo, y probablemente ninguna combinación de cultivos, igualará plenamente el ingreso generado por la venta ilegal de coca” (USAID 1983; 3), de modo que un requisito fundamental del proyecto debía ser el logro de éxitos sustanciales en la “reducción y el control de los cultivos de coca” a fin de aumentar los riesgos económicos y legales para los cultivadores de la hoja. En otras palabras, se estableció como un supuesto del modelo que la represión policial sería suficientemente fuerte como para aumentar la incertidumbre económica en el Chapare a fin de introducir cambios de comportamiento en los campesinos y hacer más rentables los cultivos alternativos.

Inicialmente se planteó la conformación de una Secretaría para el Desarrollo del Trópico Boliviano, dependiente del Ministerio de Planeamiento, que ejecutaría el proyecto haciéndose responsable de coordinar y ejecutar acciones en los campos de la producción agrícola y forestal, el desarrollo agroindustrial e institucional durante cinco años. A pesar del interés por el proyecto entre las autoridades gubernamentales, éste no pudo comenzar hasta que un año más tarde el Gobierno boliviano envió tropas al Chapare con el fin de restaurar

en alguna medida el control sobre la región. En 1985 el proyecto estaba prácticamente paralizado debido al deterioro general de la economía, los escasos recursos otorgados al proyecto y la imposibilidad de llevar a cabo programas de erradicación de cocaleros. En 1987 se introdujeron enmiendas al proyecto, duplicando su asignación de recursos financieros y ampliando su área de acción hacia las zonas supuestamente expulsoras de población hacia el Chapare, los valles del sur de Cochabamba. Al mismo tiempo, se extendió la vida del proyecto a 8 años y se establecieron severas restricciones y condiciones a su acción con el fin de evitar daños ecológicos y beneficios indirectos a los productores ilegales de cocaína⁴⁵.

La lógica del proyecto era establecer un nuevo polo de desarrollo agrícola en los “valles asociados” del sur de Cochabamba a fin de retener población e incluso atraer a parte de los trabajadores que fueran expulsados del Chapare. El mejoramiento de la infraestructura caminera y de riego fueron considerados aspectos cruciales para el proyecto como puede verse en el cuadro 6 de resumen de la asignación de recursos.

⁴⁵ La cuestión de beneficiar a los agricultores y pobladores del Chapare pero excluir a los narcotraficantes ha sido un elemento de constante contradicción y controversia. Una enmienda orientada a proporcionar energía eléctrica fue cancelada con el argumento de que daría ventajas adicionales a los productores de cocaína. Y con frecuencia los escasos caminos existentes en el área fueron bombardeados para evitar que fueran utilizados por los traficantes de drogas.

Cuadro 6

EVOLUCIÓN FINANCIERA DEL PROYECTO CHAPARE

(en miles de dólares)

	Proyecto inicial	Enm. 2 (AHV)	Enm. 4 (Ch&AHV)
Fuentes de Fondos	Ago/83	Nov/87	Jul/89
Donación	4.400	14.000	77.667
Préstamos	10.000	12.500	12.500
Aporte GOB	10.872	34.747	136.033
Beneficiarios	10.991	11.000	23.940
Distribución por Items	(*)	(**)	
Producción	18.671	24.050	
Proces. y Mercadeo	14.999	3.754	
Des. Instit.	2.117	18.346	29.705
Infraestructura		9.342	25.764
Fondo de Inversión		3.738	
Compras y Admin.			189.370
Imprevistos	476	2.017	5.301
Total	36.263	72.247	250.140
Vida Útil	5 años	8 años	11 años

Fuente: USAID 1983 y Enmiendas 3 y 4 del Proyecto Chapare

* La distribución por Items no incluye las contribuciones en especie o mano de obra de los beneficiarios, estimadas en 11 millones de dólares.

** Incluye Asistencia Técnica y Entrenamiento, Estudios y Comunicaciones.

Por entonces se estimó que la capacidad poblacional del Chapare era muy baja si se descontaban los ingresos derivados de la producción de coca, lo que significaba que la sustitución de cultivos no podía ser exitosa si la población agrícola sobrepasaba las 45 mil familias. De ahí la importancia crucial de llevar a cabo acciones que disminuyeran el ritmo migratorio hacia el Chapare y proporcionaran opciones agrícolas en otras áreas.

En julio de 1987 el Gobierno boliviano creó una nueva agencia de coordinación institucional, la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo (SUBDESAL), reemplazando la Secretaría de Desarrollo del Trópico

con un órgano semi-autónomo denominado Programa de Desarrollo Alternativo de Cochabamba (PDAC). Aunque formalmente dependiente de SUBDESAL, éste era financiado y supervisado por USAID, lo cual creaba tensiones y divergencias que pronto condujeron a una práctica parálisis del proyecto. Mientras las autoridades de SUBDESAL insistían en focalizar acciones e inversiones en el Chapare, USAID exigía el cambio de estrategia hacia los valles asociados.

Esas visiones conflictivas sobre el “desarrollo alternativo” llegaron a su climax en 1988, cuando las presiones norteamericanas culminaron con la aprobación de la Ley 1008 por el Congreso Boliviano. Entre otras cosas, esta Ley estableció restricciones al cultivo legal de coca y definió al Chapare como una “zona en transición”, donde el cultivo de coca fue declarado ilegal a partir de 1996. Al mismo tiempo, la Ley prohibió nuevos cultivos o renovación de los existentes en el Chapare, declaró ilegal la zona de Yapacaní en Santa Cruz, y legalizó los Yungas de La Paz (y de Vandíola en Cochabamba) por considerar que su producción era tradicional y suficiente para abastecer la demanda legal.

Entre otros aspectos, la Ley aumentó notablemente la discrecionalidad del Poder Ejecutivo y de las fuerzas de represión, legalizando incluso arbitrariedades que permitieron intensificar la presión contra los productores y traficantes de drogas, lo cual finalmente redujo también la demanda y los precios de la hoja de coca. Todo ello permitió contar con un ambiente más favorable a los proyectos de desarrollo en el Chapare, lo cual se expresó en la introducción de una nueva enmienda al convenio con USAID. El monto total de inversiones del

proyecto fue acrecentado a 250 millones de dólares, reconociéndose la necesidad de “volver al Chapare”, por así decirlo. Incluso se flexibilizó en algo la condicionalidad existente. Hasta entonces se exigía una reducción de por lo menos el 70% de los cocales para poder acceder a formas de apoyo individuales o colectivas del proyecto, pero desde julio de 1989 dicha proporción fue reducida al 30%.⁴⁶

En todo caso, desde que se introdujo dicha Enmienda, el Proyecto Chapare se desarrolló en dos direcciones. Se reestablecieron actividades en el Chapare con un fuerte énfasis en investigación y extensión agrícola, a cargo del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA), otorgación de créditos, bajo administración directa del programa PL-480, y algunas construcciones de infraestructura a cargo de contratistas privados (escuelas, postas sanitarias, mantenimiento de caminos). En la otra dirección, se mantuvo el esfuerzo de mejoramiento de infraestructura en los “valles asociados del sur”, iniciándose también un programa de investigación y extensión agrícola.

⁴⁶ La cuestión de la condicionalidad ha sido altamente controversial durante toda la ejecución del proyecto. Para muchos expertos, las duras condiciones impuestas a los campesinos inhiben su estrategia de diversificación pues la mayor parte de los cultivos alternativos que se les ofrece requieren de 2 a 5 años para ser productivos. Para otros, incluidos miembros de la oficina central de USAID y supervisores del Departamento de Estado de los Estados Unidos que visitaron el Chapare en septiembre de 1988, cualquier extensión de tierra o monto de capital o trabajo dedicado a cultivos alternativos reduciría los recursos disponibles para producir coca, de modo que cualquier material alternativo puesto a disposición de los campesinos, “incluso si es cultivado junto con coca”, sería beneficioso a los fines globales del proyecto norteamericano. Sin embargo, las necesidades burocráticas de presionar para lograr resultados en el corto plazo han impedido eliminar una condicionalidad considerada inviable por la mayor parte de los expertos vinculados al proyecto.

Los resultados son, sin embargo, muy limitados. Quizás menos debido a deficiencias de enfoque o estrategia que a insuficiencias políticas y financieras.

El proyecto dispone de tan escasos recursos y tan reducida capacidad de gasto en relación a la problemática global que debe afrontar, que en los hechos solamente puede considerarse como un proyecto experimental piloto, útil para probar hipótesis pero no para generar un cambio como el que se pretende. Las donaciones del Gobierno de los Estados Unidos al proyecto han aumentado de menos de un millón de dólares anuales cuando se inició, a un promedio ligeramente superior a los Siete millones desde la última enmienda. Tal suma es, empero, de alcances muy limitados si lo que se quiere es influir decisivamente sobre el comportamiento económico de más de 30 mil familias de productores de coca.

Y como si eso no fuera ya poco, la distancia entre los recursos planeados, los presupuestados y los realmente ejecutados es extraordinaria. Así, en los documentos del proyecto que sirven de base para el Convenio entre los Gobiernos de Bolivia y Estados Unidos y sus correspondientes enmiendas, y que es por tanto la referencia básica de planificación del proyecto, se tenía previsto invertir un promedio de casi 23 millones de dólares anuales hasta 1994. Pero en 1990 el presupuesto del Programa de Desarrollo Alternativo Regional (PDAR), órgano ejecutor del proyecto, alcanzó apenas a 5,4 millones de dólares, el cual fue ejecutado tan sólo en un 57% (Informe “R” 231; 7)⁴⁷.

⁴⁷ Es difícil creer que el Gobierno de los Estados Unidos espere impactos significativos de su aporte al desarrollo alternativo sabiendo que, entre 1984 y 1990, su contribución alcanzó a menos de 13 millones de dólares, de los

Las inversiones en desarrollo alternativo son costosas, inciertas y de larga maduración. Construir y mantener caminos en una jungla lluviosa es de por sí caro, como lo es proporcionar servicios básicos a población dispersa en un área mal comunicada. Y es también caro adaptar, introducir y diseminar nuevos cultivos agropecuarios. En consecuencia, nadie puede esperar un efecto multiplicador rápido y elevado de las inversiones que se realicen en el Chapare. Lo prueban los magros resultados obtenidos hasta ahora. Se estima que fuera de un gran proyecto de 5 millones de dólares en la zona de Bulu Bulu, que ha instalado una planta para el procesamiento de productos lácteos⁴⁸, todos los demás proyectos agroindustriales en el Chapare representan 677 mil dólares para beneficiar a un total de 276 familias. Los nuevos cultivos, con variedades exóticas para la zona y para el mismo mercado nacional, cubren apenas 183 hectáreas. Y el mayor esfuerzo de exportación de productos tradicionales –bananas a Chile–, implica hasta ahora sólo 7 de las 12 mil hectáreas de ese producto que se estima están en producción en el Chapare (Informe “R” 231; 7).

cuales cerca de 8 llegaron como crédito convirtiéndose, por lo tanto, en un factor adicional de presión sobre la deuda externa (Informe “R” 231; 7).

⁴⁸ Este proyecto, por lo demás, no fue nunca considerado en los planes de desarrollo alternativo. Nació como una obra promocional de un misionero sueco, que en su búsqueda de apoyo para los campesinos se encontró con que los organismos internacionales de ayuda al desarrollo se sentían más cómodos con proyectos grandes, que les permitieran ejecutar rápidamente sus presupuestos, que con proyectos pequeños. Y lo que debía ser una planta de refrigeración de leche terminó convertida en una gran industria láctea. Nunca hubo un estudio que verificara la factibilidad de la inversión, y en el área apenas se producen 2 mil litros diarios de leche para una planta con capacidad de procesar 50 mil litros por día (Informe “R” 240; 5). Pero es una inversión tan grande que ha obligado al PDAR a reorientar sus prioridades, promover la lechería y apoyar la introducción de cultivos forrajeros.

Por las mismas razones, el programa de apoyo crediticio a los campesinos ha sido poco menos que un fracaso. Hasta agosto de 1992 solamente 1056 agricultores tuvieron acceso al crédito, estimándose una morosidad global, por amortizaciones y pagos de interés, del 45% (Informe “R” 231; 7). Sin duda que mucho tienen que ver en ello las condiciones crediticias, pues los préstamos son otorgados a una tasa de interés del 13% anual en términos reales, con un plazo máximo de 2 años sin período de gracia para capital de operaciones, y 10 años con 4 de gracia para inversiones, exigiéndose el pago de intereses desde el primer año (Bostwick, et al. 1990; 90). Y aunque estas condiciones son competitivas con las que rigen en el mercado financiero, su inflexibilidad parece ser un factor restrictivo. Los trámites requeridos por el programa de crédito obstaculizan la disposición de recursos en el momento preciso en que lo requiere la actividad agrícola, y la renegociación es prácticamente imposible aún cuando los productores se hayan visto afectados por factores adversos de carácter natural o político.

Pero una de las razones fundamentales de la morosidad fue explicada de la siguiente manera por el propio embajador de los Estados Unidos, Charles R. Bowers: “muchos campesinos erradican inicialmente sólo lo suficiente como para calificar para los beneficios (del programa de crédito y la asistencia técnica), esperando erradicar el resto del cocal para cuando los cultivos alternativos empiecen a producir suficiente ingreso. Así, los pagos del crédito son en parte financiados por la coca. Y como el precio de la coca tiende a caer, esto

se hace cada vez más difícil y afecta su capacidad de pago”⁴⁹. Ahí se evidencia una de las paradojas más dramáticas del proyecto Chapare, que está orientado a erradicar una producción de la cual dependen los campesinos no solamente para sobrevivir sino incluso para la reconversión de sus actividades agrícolas.

Erradicación de cicales

El pilar fundamental de la “guerra contra las drogas” en Bolivia es la reducción neta de la producción de hoja de coca y, por tanto, la erradicación de su cultivo limitándolo a un área restringida. Los artículos 8 a 11 de la Ley 1008 definen tres áreas en el país, estableciendo en los hechos un cronograma de prohibiciones que se inicia con la promulgación misma de la ley.

El artículo 10 de dicha Ley define como zona de producción excedentaria en transición a “aquella donde el cultivo de coca es resultado de colonización espontánea y dirigida, que ha sustentado la expansión de cultivos excedentarios en el crecimiento de la demanda para usos ilícitos”, e incluye como parte de esta zona a las provincias de Chapare, Carrasco, Tiraque y Arani de Cochabamba, a excepción de una pequeña área conocida como Yungas de Vandiola donde el cultivo es tradicional y no será erradicado. Al margen de la delimitación de zona, en este artículo se fijan las metas de reducción de cultivos señalando que se iniciará el programa con la erradicación de 5 mil hectáreas anuales hasta alcanzar la meta de 8 mil por año.

49 Telex del Embajador Bowers comentando una evaluación de la oficina del Inspector General del Departamento de Estado. Ver OIG, USDS 1991, Appendix L, p. A-44.

A pesar de la precisión de cifras, y de su origen no justificado, el artículo resalta por su ambigüedad. Por un lado, y así lo interpretaron funcionarios norteamericanos en más de una oportunidad, podría entenderse que el objetivo legal es el de la reducción de 5 u 8 mil hectáreas netas, y que por tanto a las cifras de erradicación bruta habría que descontarles las plantaciones nuevas de coca. Con este argumento se suele presionar a una acción más dura por parte del Gobierno boliviano, condicionando desembolsos al cumplimiento de metas de erradicación. Pero, por otro lado, en el artículo se menciona que las acciones son de “reducción” pero también de “sustitución y desarrollo”, y que “la concreción de estas metas estará condicionada a la disponibilidad de recursos financieros” internos y de cooperación internacional “suficientes”. De modo que podría también alegarse que la destrucción de cicales no es sino un aspecto marginal de lo establecido por la ley y que no hay exigencia válida de cumplimiento en tanto no se dote al programa de desarrollo alternativo de recursos “suficientes”⁵⁰.

De cualquier manera, es a partir de este artículo de la Ley 1008 que se levanta el eje central de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia, pues otorga a los órganos gubernamentales la autoridad legal necesaria para obligar a los productores campesinos a eliminar sus cultivos de coca o a renunciar a ellos. La reducción voluntaria,

50 La ambigüedad es aún mayor cuando se define, en el artículo 13, que por “sustitución de cultivos de coca” no se entiende simplemente el cultivo de otros productos en lugar de la coca, sino algo tan vago como “el proceso por el cual se modifica la dinámica económica y social generada por el capital de tráfico ilícito en la producción de coca”, con lo cual se disocia totalmente al campesino, sujeto de la erradicación, de los posibles sujetos de la sustitución.

acordada por los campesinos con los organismos gubernamentales, es compensada si se realiza en un determinado plazo. La compensación, incorporada en el artículo 25 de la Ley 1008, fue el resultado de luchas sociales libradas por los productores campesinos organizados por sindicatos⁵¹, y ha sido establecida en el pago en efectivo del equivalente a Dos Mil dólares americanos por cada hectárea destruída de cicales en producción.

El programa de erradicación se inició en forma sistemática en 1987 y su ejecución fue encomendada a la Dirección Nacional de Reconversión Agrícola (Direco), dependiente del Ministerio de Agricultura. Este organismo es el encargado de verificar la reducción voluntaria y administrar la compensación en las áreas en transición y de ejecutar la erradicación forzosa en las áreas de prohibición.

Como se ve en el cuadro 7, en 1987 y 1988 se destruyeron poco menos de 1500 hectáreas anuales. En 1989, ya en vigencia la Ley 1008, aumentó la erradicación a cerca de 2500 hectáreas, eliminando prácticamente los cultivos en Santa Cruz, donde habían sido declarados ilegales. Y en 1990 el programa alcanzó su mayor éxito con la destrucción de 7800 hectáreas. Para 1991 el ritmo de erradicación bajó lográndose destruir cerca de 5400 hectáreas, además de 40 mil metros cuadrados de almácigos. En ese período, entonces, se erradicaron aproximadamente 18700 hectáreas de coca, tanto por reducción

51 Un hito importante en esas luchas fueron las movilizaciones que culminaron en el Convenio de 6 de junio de 1987. Entre otras cosas, en dicho convenio se reconoció el derecho de los campesinos a participar desde la planificación en las actividades de desarrollo alternativo, y el de recibir compensación por la reducción voluntaria de cicales, y se introdujeron importantes modificaciones a la Ley 1008, por entonces en elaboración. Ver Armand y Loza, 1989; 131 a 142.

voluntaria (17391,7) como por eliminación de cicales nuevos (1308,6)⁵². Aproximadamente el 90% de estos cicales fueron eliminados en el Departamento de Cochabamba que, como se señaló, es donde se encuentran las áreas en transición.

Cuadro 7
ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE COCA
(Metas y Reducción Efectiva. En Has.)

Año	Meta	Erradic.	Cumplimiento
1987		1043	
1988		1475	
1989	5000	2607	52%
1990	6000	8087	135%
1991	6000	5488	91%
1992	7000	5249	75%
1993	8000	2153	27%*
Total**	32000	26102	82%

* no incluye diciembre
** meta total estimada al inicio del programa
Fuente: PIDYS, Direco.

La variación en el ritmo de la erradicación, que por ahora está sujeta a la voluntariedad y a la compensación, corresponde nítidamente a la variación en el precio de la coca. En efecto, cuando se comparaban los datos de erradicación y precios promedios mensuales para el período, se podía observar con claridad la correspondencia entre ambas variables. Al aumentar el precio bajaba la reducción de cicales y, a la inversa, cuando el precio de la coca disminuía, la erradicación crecía⁵³.

52 Los datos son de Direco. En ellos se encuentran discrepancias referidas al año 1987 que impiden mayor precisión.

53 El coeficiente de correlación entre ambas variables es de signo negativo y alcanza a .776, lo cual estadísticamente confirma esa observación. Un modelo de análisis más preciso señala que la erradicación es explicada sobre todo por

Así se explica el éxito logrado en 1990, que fue un año en el que el precio de la coca alcanzó niveles reales muy bajos y las acciones de interdicción se intensificaron notablemente creando gran incertidumbre y temor entre los productores campesinos.

Analizando las cifras de Direco con más detenimiento encontramos que las colonias erradican en promedio el 30% de sus cultivos gracias a la participación, en los programas de reducción voluntaria, de una proporción ligeramente superior de sus afiliados productores. La cifra del 30% corresponde a la condición impuesta por el proyecto de desarrollo alternativo, que no realiza inversiones en beneficio de una colonia si es que la misma no ha disminuído por lo menos en esa proporción sus cultivos de coca. Los campesinos que deciden participar del programa, a su vez, reducen en promedio poco más del 78% de sus cultivos con el fin de participar de programas especiales de crédito y asistencia técnica, conservando apenas un par de catos de coca⁵⁴.

Obviamente existen variaciones de colonia a colonia, e incluso, como se observa en el cuadro 8 siguiente, de provincia a provincia. A ese nivel es interesante resaltar que la mayor participación en los programas de reducción de cultivos corresponde a la provincia Carrasco, donde el 40% de los productores de coca participa de estos programas, eliminando en promedio

el 81% de sus cultivos que son, también, comparativamente más grandes por familia que en las otras provincias. A su vez, en las provincias Chapare y Tiraque se encuentran colonias más grandes y, por tanto, con mayores extensiones de coca por colonia. Pero en ellas parece claro que los programas no han sido lo suficientemente atractivo para inducir mayor participación de los productores.

Cuadro 8
COCHABAMBA: CULTIVOS Y ERRADICACIÓN DE COCA
(promedios por provincia)

	Carrasco	Chapare	Tiraque	Promedio	(N)
Por colonia:					
Afiliados	41,12	84,50	71,49	56,44	539
Productores	40,70	84,46	71,44	56,16	539
Reductores	16,52	24,08	28,89	19,90	649
Cultivos (has.)	57,39	112,98	95,42	77,02	537
Reducidos(has.)	20,77	26,42	27,54	23,09	649
Reducción (%)	38,78	26,75	36,14	34,94	534
Por familia (has.):					
Cultivo (has.)	1.396	1.272	1.315	1.352	535
Reducción (has.)	1.131	0.968	0.869	1.059	648

Fuente: Direco. Elab. propia.

Nota.- Hay que recordar que aunque estos datos se basan en el trabajo de campo de los técnicos de Direco, son estimaciones que ellos mismos evalúan como de baja confiabilidad.

Además de la poca confianza que pueden tener los productores en los programas de desarrollo, cuyos efectos son tan inciertos como los del futuro de la coca misma, la limitada reducción de cultivos puede explicarse también en el escaso incentivo que representa la compensación ofrecida. No solamente que los dos mil dólares por hectárea de coca están lejos de compensar

el precio del mes anterior y la variación de precios de los tres meses previos. Según los datos disponibles, ambos explican cerca del 83% de las variaciones en el ritmo de la reducción de cultivos. Ver Laserna 1995, p. 120 y siguientes.

54 Ese pequeño cultivo será, por lo demás, el que les permita disponer de recursos para respaldar su esfuerzo de reconversión agrícola tal como lo reconoció incluso el Embajador de Estados Unidos según lo relatado en una nota previa.

los ingresos que puede representar su producción, sino que en general los reductores ni siquiera alcanzan a recibir esos dos mil dólares.

En efecto, observando con detenimiento las compensaciones otorgadas a una muestra de 738 participantes del programa de reducción voluntaria, encontramos que ellos recibieron en promedio el equivalente a 1875,6 dólares, es decir, una cifra inferior en poco más de 6% respecto a lo que ellos esperaban⁵⁵. En algunos casos esto puede explicarse por las variaciones en el tipo de cambio desde el momento en que se hace la liquidación hasta el momento del desembolso, pero considerando la relativa estabilidad monetaria hay que concluir o que hay una demora considerable para realizar los pagos de compensación, o que hay un margen de arbitrariedad en las relaciones de Direco con los campesinos. En cualquier caso, es evidente que éstos perciben pérdidas que no esperaban más allá del sacrificio mismo de la reducción. Las quejas de los que participan en el programa sin duda desaniman a los que no se incorporaron todavía al mismo, además de crear un malestar generalizado entre los campesinos del Chapare.

Desde esa perspectiva parece evidente que este pilar fundamental de la estrategia antidrogas en Bolivia carece de la solidez necesaria para serlo y sus objetivos específicos lo sitúan también en el centro de un latente conflicto social.

⁵⁵ Estos datos han sido obtenidos de informes por colonia presentados por Direco en el proceso de certificación sobre el cumplimiento de la condición de reducción al Programa de Desarrollo Alternativo Regional. La conversión de moneda boliviana a dólares americanos ha sido tomando el promedio del mes correspondiente a la liquidación.

Coca por estabilidad

El tercer elemento de la estrategia gubernamental boliviana es en los hechos un sub-producto de los otros dos, pues de lo que se trata es de utilizar a la coca como instrumento de negociación financiera. El argumento es ciertamente plausible, pues de lo que se trata es de mejorar las condiciones generales de la economía nacional para superar uno de los factores que incidieron en forma determinante en el auge de la economía de la coca: la crisis inflacionaria y recesiva.

Los resultados obtenidos hasta 1992, aunque las cifras indicaban un aumento en la asistencia económica y la otorgación de líneas de apoyo a la balanza de pagos, fueron considerados muy pobres por el Ministro de Planeamiento, Samuel Doria Medina, uno de los principales autores de la Estrategia Nacional de Desarrollo Alternativo.

En efecto, los requerimientos financieros para la sustitución de la economía de la coca habían sido estimados en un promedio de 434,3 millones de dólares de ingreso neto de capitales externos anualmente, durante por lo menos 8 años continuos (ENDA 1990; 39). En principio se estimó que el 80% debía financiar inversiones productivas (en infraestructura y producción), contándose además con recursos para llevar a cabo obras de compensación social y absorción temporal de empleo y para equilibrar la balanza de pagos.

Sin embargo, entre 1988 y 1990 el programa de desarrollo alternativo habría ejecutado inversiones por un total de 90 millones de dólares, es decir, apenas el 13% de lo que se esperaba invertir en ese mismo período de acuerdo a las previsiones de la estrategia. Y, según ese

mismo informe, sólo el 11% de los recursos fueron destinados a proyectos propiamente agrícolas, correspondiendo al resto a inversiones de lenta maduración como las de construcción de infraestructura, energía, etc.

Por otro lado, los ingresos netos de capital en 1989 y 1990 alcanzan apenas a 172 millones de dólares (BCB 1990; 32), o 19,8% de lo que se había previsto como requisito de la estrategia de sustitución de la “economía de la coca”.

De ahí que el Ministro concluya que “uno de los objetivos que en realidad se estaría cumpliendo se refiere a la reducción de los cultivos de la hoja de coca y de la transformación ilegal (pero que,) sin embargo, esta reducción está siendo acompañada sólo parcialmente de una alternativa de compensación directa a la población campesina afectada (...) y tampoco está compensando a la economía en términos macroeconómicos” (Doria Medina 1992)⁵⁶. En otras palabras, la erradicación es un mal negocio para el país.

De alguna manera, esto mismo se deduce de los propios informes de evaluación realizados por organismos oficiales del Gobierno de los Estados Unidos, que son de una franqueza sorprendente. Uno de ellos, por ejemplo, señala que “el programa Fondos de Asistencia Económica, usualmente descrito como asistencia en la balanza de pagos, apoya esfuerzos bolivianos para estabilizar y reactivar la economía y trata de compensar al Gobierno por ingresos y divisas perdidas debido a los

⁵⁶ En cifras y palabras de Doria Medina: “el presupuesto ejecutado del programa de desarrollo alternativo de 90 millones de dólares, no compensa la magnitud de las pérdidas ocasionadas, que alcanzan a 256 millones de dólares como consecuencia de la reducción de los cultivos de hoja de coca” (Doria Medina 1992).

esfuerzos por eliminar la excesiva dependencia del país en la coca. Los dólares financian el pago de deudas del Gobierno boliviano a los Estados Unidos y a acreedores multilaterales y exportaciones norteamericanas al sector privado en Bolivia. El desembolso de estos fondos es contingente a que el GOB cumpla ciertas condiciones, incluyendo metas de erradicación de cultivos establecidas en acuerdos anuales entre USAID y el GOB “(OIG, USDS 1991; 62, subrayados nuestros)”⁵⁷.

Es más, se estimaba entonces que en 1992 los fondos de asistencia económica global serían siete veces mayores a los que iban a ser directamente destinados a la Asistencia al Desarrollo, que tienden a reducirse mientras los primeros a aumentar. Esto quiere decir que la estrategia “coca por desarrollo”, que tenía a la estabilidad económica como uno de sus varios objetivos, se ha ido convirtiendo paulatinamente en la estrategia “coca por estabilidad”, haciéndose cada vez más difuso el objetivo central del desarrollo. Más aún cuando se refiere a los productores campesinos.

En efecto, los datos señalan inequívocamente que el costo mayor de toda la estrategia recae sobre los campesinos productores de coca. No solamente porque han dejado de ser objetivos prioritarios de inversión para

⁵⁷ Merece ser resaltado, a este respecto, el siguiente párrafo del mismo informe: “Los esfuerzos norteamericanos para controlar drogas en Bolivia, como en otros países, son solamente una pequeña parte de la Estrategia Nacional para el Control de Drogas, cuyo objetivo global es reducir el uso de drogas en los estados Unidos. Los Estados Unidos proporcionaron U\$ 112 millones a Bolivia en 1990, lo cual es apenas más del 1% de nuestro presupuesto total de U\$ 9 billones” (OIG, USDS 1991; 2). El gasto “fuera de los Estados Unidos es de apenas U\$ 500 millones, apenas 5 % del presupuesto total” (IBID; 7). Está muy claro que la rentabilidad (política y económica) de estas inversiones para el Gobierno de Estados Unidos es extraordinariamente grande, sobre todo porque los costos son asumidos por la economía boliviana.

convertirse en nada más que factores a negociar, sino porque su forzado sacrificio de reducción de cultivos de coca no tiene compensación equivalente inmediata ni perspectivas de compensación justa a mediano plazo.

El impacto de la erradicación para la economía, según estimaciones del entonces Ministro de Planeamiento, señala que “por cada hectárea erradicada, existe en contrapartida, una pérdida de 19148,9 dólares de valor agregado” (Doria Medina 1992).

Si suponemos, por nuestra parte, que los cicales erradicados tienen en promedio una vida útil de 5 años por delante (menos de la mitad de su vida útil total), y que el precio de la hoja se mantuviera relativamente estable en torno a 47,88 dólares el cesto de 100 libras, encontramos que cada uno de los 18.338 campesinos que han reducido cultivos ha renunciado a 15.463 U\$ de ingreso a cambio de una compensación de sólo 1875⁵⁸. En consecuencia, la contribución de los campesinos bolivianos a la estrategia antidrogas diseñada y conducida por el Gobierno de Estados Unidos, alcanzaría hasta la fecha a 283,6 millones de dólares⁵⁹.

En contraste, la Estrategia Andina para la lucha antidrogas en Colombia, Perú y Bolivia supondrá un presupuesto de 2,2 billones en 5 años, que representa apenas el 25% de lo que se gastó en programas antidroga den-

tro de Estados Unidos sólo en un año, 1990 (OIG, USDS 1991).

Los costos quedan, pues, en Bolivia. Los ingresos en Estados Unidos. Tal el equilibrio económico de la guerra contra las drogas. De modo que incluso para lograr la “estabilidad” la estrategia es desalentadora.

C. Síntesis de la estrategia del periodo.

Vinculemos ahora los elementos anteriormente reseñados para obtener una visión de conjunto de la estrategia vigente de control de la coca y represión a la producción y tráfico de cocaína en Bolivia.

La estrategia fundamental de erradicación y sustitución de cultivos de coca y de represión a la producción de derivados ilegales de la misma en el Chapare tiene a los productores campesinos en el centro de una combinación de fuerzas de presión y de atracción. El gráfico 6 sintetiza dicho modelo, según el cual los agricultores del Chapare serían presionados directa e indirectamente a abandonar sus cultivos de coca, y al mismo tiempo serían atraídos por opciones alternativas. De acuerdo a los supuestos del modelo, si alguna de estas fuerzas deja de actuar, los resultados podrían consistir en aumentos significativos del tráfico ilegal de cocaína o, en su caso, de conflictos sociales con los campesinos.

Las actividades de interdicción, llevadas a cabo por unidades especiales de la Policía Nacional con cerca de 6 mil efectivos (UMOPAR), y que cuentan con el respaldo de la Drug Enforcement Agency (DEA), no están concentradas en los productores de coca sino indirectamente. Su objetivo fundamental es desestabilizar el mercado de

⁵⁸ Empleamos la estimación de rendimiento correspondiente al Chapare según Direco, que es de 2.764 toneladas métricas por hectárea al año. Y usamos el precio promedio de la coca correspondiente al período 1988 a 1990, que es uno de los períodos de precio más bajo entre 1980 y 1991.

⁵⁹ Si en esta estimación utilizáramos como referencia el precio promedio entre 1980 y 1983, la contribución campesina habría alcanzado a más de 860 millones de dólares, aún considerando un rendimiento promedio inferior en 30% al calculado por Direco.

la hoja de coca, para aumentar los riesgos de su producción y la incertidumbre económica de los productores y, en el mejor de los casos, para lograr que los precios de la coca se reduzcan por debajo de sus costos de producción.

Las actividades de erradicación están bajo responsabilidad de la Dirección de Reconversión Agrícola (Direco), una agencia de la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo encargada de verificar y compensar la destrucción voluntaria de cicales.

Ambas actividades se llevan a cabo de forma independiente y hay una escasa coordinación entre ellas, salvo cuando los funcionarios de Direco se sienten amenazados y recurren a la protección o al apoyo de efectivos de UMOPAR para realizar erradicaciones forzosas. Pero en general ambas agencias no se reconocen como parte de una misma estrategia, y realizan más bien esfuerzos por mostrar una imagen muy diferenciada. Y lo mismo ocurre en la relación de ambas agencias con las encargadas de poner en práctica las fuerzas de atracción, con el añadido de que se concibe que la acción de ambas fuerzas sea secuencial, es decir, que las presiones precedan a las actividades de atracción, ya sea como un supuesto de viabilidad de éstas⁶⁰ o como una condición operacional previa que debe imponerse a los campesinos y a sus comunidades en el Chapare⁶¹.

Las fuerzas de atracción del modelo son precisamente las que el Proyecto Chapare busca poner en juego,

60 En verdad se señala que "la estrategia (de desarrollo) se basa en las premisas de un efectivo y sostenido programa de control antinarcóticos y la efectiva y adecuada provisión de fuentes legales alternativas de ingreso a los productores de coca". USAID, Enmienda 4, pág. 13. Ver también Project Paper, p. 25, y las p. 13 a 15 de la Enmienda 4.

61 Ver la nota ... sobre "condicionalidad".

coordinando los esfuerzos de varias agencias nacionales e internacionales a través del PDAR. Para el caso de que los campesinos decidan permanecer en el Chapare, el objetivo es promover cultivos alternativos y una diversificación y ampliación de mercados de consumo, lo cual impactaría significativamente en el desarrollo regional con industrias de procesamiento, diversificación agrícola y protección ambiental. Y para aquellos productores y trabajadores que no puedan o no quieran permanecer en el Chapare y decidan emigrar, el proyecto pretende promover áreas alternativas o empleos productivos a través de inversiones en los valles altos. En este caso se espera también reducir las presiones migratorias hacia el Chapare, reteniendo población rural en las áreas de agricultura tradicional.

La agencia supuestamente encargada de coordinar todas estas actividades, y de dar coherencia a iniciativas originalmente dispersas, es el PDAR⁶², correspondiendo la ejecución o administración de proyectos a entidades nacionales (IBTA, CORDECO, SENAC) e internacionales (USAID, PL-480, UNFDAC), por sí o a través de consultoras privadas u organismos no gubernamentales.

Como sugerimos anteriormente, una apropiada evaluación de este modelo debe tomar en cuenta no solamente los problemas de implementación, tales como la mencionada separación temporal de las fuerzas de presión y de atracción, o el grado de éxito de las fuerzas de

62 A fines de 1993 el Gobierno de los Estados Unidos decidió ejercer un control más directo sobre la ejecución del programa y disminuyó la importancia del PDAR, que era la encargada de la coordinación, fortaleciendo más bien una "institución" denominada CORDEP (que refiere las siglas en inglés de "Chapare Regional Development Project"), en la que se agrupan consultoras contratadas para ejecutar el programa bajo supervisión directa de USAID.

presión, sino también la gran desigualdad con que se aplican tales fuerzas o, si se quiere, el profundo desequilibrio que hay entre ambas. En los hechos, las fuerzas de presión disponen de más recursos y concentran mayor preocupación política que las fuerzas de atracción, que por ello son fácilmente percibidas, y no sin justificativo, como actividades de propaganda.

Por un lado, de acuerdo a las estimaciones oficiales del Gobierno de Bolivia, la producción de hoja de coca representa cerca del 30% del producto agrícola nacional, y más del 60% del correspondiente a Cochabamba. Considerando su procesamiento en cocaína base, se estima que el valor agregado del circuito coca-cocaína genera 1400 millones de dólares al año, de los cuales permanecerían en la economía boliviana entre 328 y 490 millones al año (ENDA 1990; 3, 9 y 10). Si comparamos estos datos con los promedios anuales de inversión previstos en los planes del Proyecto Chapare, es muy claro que se han sobreestimado los objetivos del proyecto. El total de inversiones previstas en los 11 años de vida del proyecto representan apenas el 76% de los ingresos generados por la economía de la coca sólo en un año, y el aporte de USAID apenas alcanzaría al 27% de los mismos. En la realidad ambas proporciones son mucho más reducidas si tomamos en cuenta que los presupuestos efectivos son muy inferiores a los planificados inicialmente, y que ni siquiera esos alcanzan a ejecutarse en proporción significativa.

De modo que, en el mejor de los casos, el proyecto Chapare sólo puede ser considerado un modelo experimental con efectivos pero lentos y muy limitados efectos sobre la economía de la coca. Incluso así lo recono-

cieron los diseñadores del proyecto en su Enmienda 2, cuando para justificar la expansión de actividades hacia los valles asociados de Mizque y Campero señalaron que el proyecto era tan sólo “la comprobación de un modelo en el cual inversiones integradas se realizan para mejorar el potencial social y económico de áreas seleccionadas de migrantes, a fin de estimular tanto migración de retorno como la retención de los residentes” (Painter y Rasnake 198 ; 2).

Por el otro lado, el Informe de Auditoría realizado para el Departamento de Estado sobre las actividades de control antidrogas en Bolivia muestra que los recursos destinados a las fuerzas de interdicción y represión representan casi 5 veces más que los destinados al “desarrollo alternativo”, como se observa en el cuadro resumen 9.

Cuadro 9
**FINANCIAMIENTO GUBERNAMENTAL DE ESTADOS UNIDOS
A BOLIVIA RELACIONADO A LUCHA ANTIDROGAS (1989-1992)**
(en millones de dólares)

Rubro	1989	1990	1991	1992	Periodo
Asist. militar	5,0	39,2	36,9	40,0	121,1
Asist. Económica	0,0	33,4	76,1	125,0	234,5
Asist. al Desarr.	4,0	8,6	10,5	1,7	24,8
DEA	4,0	6,6	6,6	6,6	23,8
Policía y Justicia	10,0	15,7	15,7	15,7	57,1
Otros	0,8	8,4	0,9	0,9	11,0
Total	23,8	111,9	146,7	189,9	472,3

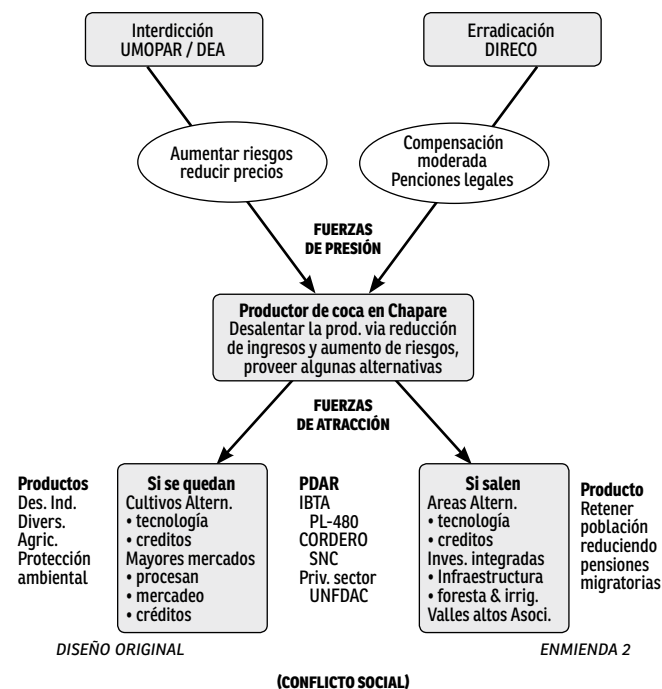
Fuente: OIG, USDS 1991, p. 62 y A-4.

Nota.- Los datos de 1989 y 1990 corresponden a cifras de ejecución, los de 1991 son presupuestados y los de 1992 son propuestos.

Pero más allá de los datos, que son evidencias e ilustraciones de dónde está puesto el énfasis en la estrategia, está la persistente negociación diplomática en la cual

desde el Gobierno de Estados Unidos se exige prioridad a la lucha militar y policial, cuyos éxitos incluso condicionan los escasos recursos asignados al desarrollo económico que, desde su perspectiva, requieren los Gobiernos de Bolivia y Perú, por ejemplo. La prioridad represiva en el diseño global de la política antidrogas ha sido sólidamente documentada, y las conclusiones fundamentales del informe de la Washington Office on Latin America (WOLA), señala que “la guerra contra las drogas ha reemplazado a la Guerra Fría como la principal misión militar de los Estados Unidos”, que “los países andinos han reemplazado a Centro América como la principal preocupación y objetivo de la actividad militar estadounidense”, y que “el componente militar de la guerra antidrogas no parece ser una rápida operación quirúrgica sino, más bien, un prolongado y comprensivo esfuerzo” (WOLA 1991; 1 y 2).

Gráfico 6
MODELO DE CONTROL (TRAFICO DE DROGAS)



CAPÍTULO 3
1993 - 1997

Entre la duda y la confusión ⁶³

*“A mí no me pagan para resolver el problema,
solamente para alcanzar mis metas”*

(Agrónomo de Direco, citado
por Arze y Long 1996 p. 18)

PRESENTACIÓN

El Gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada tiene particular trascendencia histórica por los cambios que ha suscitado en la estructura institucional del país. Una evaluación general me permitiría destacar logros y fracasos, aciertos y errores, avances y retrocesos, en los que estoy casi seguro destacarían los primeros sobre los segundos. En esta ocasión se me ha encomendado, lamentablemente, concentrarme en un solo aspecto de la gestión: el de la política hacia la coca y la cocaína.

⁶³ Este trabajo fue elaborado por encargo de la Fundación Milenio como parte de un esfuerzo intelectual de evaluación de los logros y las dificultades de la gestión presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada (6 de agosto de 1993 a 6 de agosto de 1997). Se publicó en el libro *Las reformas estructurales en Bolivia*, Milenio, 1998 y en *La Bolivie de la Réforme. Problemes d'Amérique Latine* N° 28 nouvelle serie. Janvier-Mars 1998.

Digo lamentablemente porque éste ha sido uno de los temas peor tratados por el Presidente y su equipo de gobierno. Las dudas e indecisiones de la primera etapa dieron paso, en la segunda, a la ejecución de políticas sobre las cuales se mantuvieron reparos y reticencias, dando lugar a una aplicación confusa de iniciativas y normas. La duda inmovilizaba, pero luego se vive la confusión porque se actúa sin plena convicción.

Es evidente que para el Presidente, así como para la mayor parte de los bolivianos, los problemas asociados a la coca y la cocaína son menos relevantes que los de la pobreza, el desarrollo económico, la educación, la salud y el empleo. Pero el no haber elaborado una política consistente sobre el tema colocó al Gobierno en una posición de extrema vulnerabilidad frente a las presiones externas e internas, llevándolo a ejecutar acciones en respuesta a situaciones coyunturales y no a partir de objetivos deseables y viables. Probablemente por eso, éste ha sido también el tema más difícil que han debido enfrentar las autoridades. Y precisamente por esa razón es que me temo que encontrarán que este estudio no hace justicia a sus desvelos y esfuerzos. Creo, sin embargo, haber hecho todo lo posible para describir y comprender con ecuanimidad y sin pasiones la política antidrogas correspondiente al periodo de 1993 a 1997. Las contradicciones e inconsistencias que se han detectado muestran con claridad cuán difícil ha sido este proceso para las autoridades.

En la primera parte del trabajo se resume el estado de la política antidrogas en Bolivia hacia 1993, remarcando los rasgos principales de la misma durante las gestiones presididas por Victor Paz Estenssoro y Jaime Paz Zamora. En ellas pudo notarse una cierta continuidad e incluso una

acumulación de experiencias que fue mejorando paulatinamente la capacidad negociadora del Gobierno de Bolivia en esta materia. La segunda parte describe los aspectos conceptuales que guiaron la gestión gubernamental del presidente Sánchez de Lozada, empezando por el “Plan de Todos” y siguiendo con el registro y análisis de las declaraciones y opiniones del Presidentes, sus Ministros y algunos Secretarios Nacionales que participaron en el diseño y la ejecución de las políticas. Lo que más llama la atención en esto fue el esfuerzo realizado para romper con la política seguida en la gestión anterior, pero sin que el vacío fuera inmediatamente cubierto por una opción diferente. Al contrario, el vacío hizo más evidentes las propias dudas del Presidente y de sus Ministros que, obligados a tomar decisiones por la fuerza de la presión internacional y social, llevaron a cabo acciones confusas y fluctuantes dejando el tema, al final, en manos de quienes menos dispuestos estaban a reflexionar sobre las consecuencias de sus actos. La tercera parte sintetiza la ejecución de tareas y el impacto de las mismas en la opinión pública, destacándose el hecho de que la política terminó concentrándose en el logro de metas cuantitativas, a veces incluso con olvido de los objetivos, y provocando fuertes tensiones sociales y el desgaste de la imagen y la credibilidad políticas de la ciudadanía en su Gobierno. El trabajo presenta al final las conclusiones más importantes del estudio. La cita del agrónomo de Direco que encabeza estas líneas podría expresar con cínica claridad la actitud de fondo que guía tanto al Gobierno de Bolivia como, desde otra perspectiva, al de los Estados Unidos, que en los hechos “no paga para resolver el problema sino solamente para alcanzar algunas metas”.

EL ESTADO DE LA POLÍTICA ANTIDROGAS EN 1993

La política antidrogas en Bolivia ha sido siempre expresión de compromisos internacionales, a veces acordados en ámbitos multilaterales pero con frecuencia definidos también en el marco de relaciones bilaterales. La orientación general de esos compromisos y las iniciativas que ellos expresan tienen su origen en el sistema político de los Estados Unidos, donde a lo largo del siglo XX se han verificado varios ciclos antidrogas. Aunque estuvieron fundamentalmente determinados por situaciones de tensión y crisis domésticas, esos ciclos tendieron a internacionalizarse a medida que aumentaba la influencia estadounidense en la política mundial (ver Helmer 1975, Duster 1970, Himmelstein 1983). Mientras la coca y sus derivados no tuvieron una demanda muy alta en el mercado criminalizado de las drogas, la relevancia de este proceso fue marginal para Bolivia. El Gobierno boliviano no planteó observaciones a la Convención de 1961, que establecía la erradicación de los cultivos y el consumo de coca en un plazo de 25 años, y se limitó a postergar su adhesión formal debido a que consideraba el acullico como una manifestación de atraso cultural que desaparecería con la modernización.

A fines de los años 70 la preocupación norteamericana⁶⁴ empezó a concentrarse en la cocaína, cuyo consu-

64 A lo largo de este trabajo utilizaremos algunos términos imprecisos e incluso equívocos simplemente para facilitar la comunicación pues son de uso común y forman ya parte del lenguaje, ideológicamente sesgado, que empleamos habitualmente. Por ejemplo, salvo indicación en contrario, utilizaremos norteamericano y americano para referirnos a lo que corresponde a los Estados Unidos de América, aún cuando éste es uno de tres países

mo parecía ir en aumento, y propuso a Bolivia el establecimiento de una política de sustitución de cultivos que permitiera la erradicación gradual de la coca. Al mismo tiempo, presionó para que se formalizara la adhesión boliviana a la Convención de 1961, que efectivamente se produjo durante el Gobierno de facto del Gral. David Padilla, y para que se fortalecieran los organismos policiales de interdicción a productores y traficantes ilegales.

La transición a la democracia, pero sobre todo la violenta resistencia de los grupos militares más conservadores encabezados por el Gral. Luis García Meza, provocó un clima que inviabilizó esos planes. Al mismo tiempo, un aumento acelerado de la demanda de cocaína en los Estados Unidos se tradujo en un espectacular crecimiento de los precios de la coca, atrayendo hacia su cultivo a miles de campesinos empobrecidos por la parcelación y el agotamiento de las tierras en los valles y serranías y agobiados por las sequías que afectan periódicamente a la agricultura tradicional boliviana. Las migraciones de colonización, iniciadas en los años 60 con el estímulo estatal, se intensificaron considerablemente expandiendo la frontera agrícola al impulso de los cultivos de coca y en base a la extraordinaria capacidad organizativa de los campesinos que se aventuraron en las áreas tropicales de Cochabamba y La Paz. En muy pocos años la coca se

norteamericanos y sólo uno de todos los que formamos parte del continente americano. Del mismo modo, utilizaremos la palabra narcotráfico para referirnos a todo lo que tiene que ver con el circuito de producción y distribución de drogas ilegales, incluyendo la cocaína, aún sabiendo que la cocaína no es un narcótico y que no toda la actividad ilegal es propiamente tráfico. Y también hablaremos de cocateros aún cuando los campesinos que producen coca son casi siempre agricultores campesinos diversificados para quienes la coca es uno de varios cultivos.

convirtió en el principal cultivo agrícola del país, en fuente de recursos para una amplia proporción de la población campesina, y en la base de una dinámica industria ilegal de procesamiento y exportación de concentrados de cocaína (ver Laserna 1995).

En 1985 la crisis alcanzó sus niveles extremos haciendo necesario, e incluso deseable para la mayoría de la población, un cambio radical de políticas en todos los ámbitos, incluyendo el relativo a la producción de coca y sus derivados ilegales.

En el capítulo anterior ya hemos analizado en detalle las implicaciones y los efectos iniciales de aplicación de la Ley 1008, los primeros pasos del desarrollo alternativo y la estrategia Coca por Desarrollo.

LA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA ANTIDROGAS ENTRE 1993 Y 1997

En las elecciones realizadas a mediados de 1993 la mayor votación la obtuvo Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, quien iba acompañado de Víctor Hugo Cárdenas, dirigente del MRTKL. En poco tiempo la victoria de este binomio fue reconocida por los demás candidatos y se formó una coalición dual con UCS y el MBL, con cuyos dirigentes se firmaron acuerdos políticos por separado. El 6 de agosto de 1993, con amplia mayoría de votos parlamentarios, fue posesionado como presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, dando inicio a un período gubernamental de cuatro años marcados por intensos cambios. Como los cambios fueron continuamente legitimados en alusión al “Plan de

Todos”, la propuesta electoral que habría conquistado el respaldo ciudadano, empezaremos esta revisión de la política antidrogas recordando lo que dicho documento señalaba respecto a los temas de coca y cocaína.

A. La cuestión de la coca en el Plan de Todos

Uno de los rasgos más notables del “Plan de Todos”, la propuesta política del binomio Sánchez de Lozada-Cárdenas, fue la combinación y articulación de las diversas vertientes ideológicas que nutrieron a los candidatos y a sus partidos. Las tradiciones nacionalistas y desarrollistas se encontraron con las renovadas proyecciones liberales y democráticas que perfilaban los desafíos que el MNR asumió como prioritarios desde 1985, y con la emergente reivindicación cultural del movimiento indígena.

En el tema que nos ocupa, el “Plan de Todos” planteaba, consistente con el liberalismo, la desregulación de los programas de desarrollo alternativo a fin de aumentar el protagonismo de los sectores privados y reducir la burocracia y los riesgos de la corrupción. También proponía realizar la interdicción “ex post” al comercio de sustancias químicas que pueden ser utilizadas como insumos en la producción de drogas (los llamados “precursores”) y del dinero, proponiendo para ello la eliminación del sistema de licencias previas y otras restricciones establecidas en la Ley 1008 “que contradicen al modelo de economía de mercado” (MNR 1993: 103). En estas propuestas era evidente que se consideraba ineficaz la intervención directa del Estado en los mercados que, en los hechos, había per-

judicado en más de una ocasión el desarrollo de las actividades empresariales.

Al mismo tiempo, consistente con la tradición nacionalista de los partidos de la coalición y recogiendo el consenso nacional sobre el tema, el “Plan de Todos” ofrecía continuar “insistiendo en la legalización del comercio internacional de hojas de coca como parte de la estrategia de lucha contra el narcotráfico”, y aunque se guardaba de señalar su apego a las normas de zonificación de la Ley 1008, sugería que “la utilización legal de hojas de coca será una alternativa económica a su empleo como insumo para la cocaína” (MNR 1993: 102).

El discurso nacionalista se expresó también en un cierto esfuerzo por establecer, aunque sea de modo discursivo, que las drogas no son un problema nacional. En el documento se afirma que “teniendo en cuenta que las raíces del problema no se originan en Bolivia sino a miles de kilómetros de nuestras fronteras, en las sociedades desarrolladas del mundo, sostenemos que el principal esfuerzo para detener el drama del narcotráfico debe corresponder justamente a esas sociedades” (MNR 1993: 55). En esa lógica, el “Plan de Todos” prometía insistir en que “los desembolsos de la cooperación internacional no estén supeditados a la erradicación de cultivos” (MNR 1993: 103).

En concordancia con la ideología desarrollista que comparten amplios sectores de la sociedad boliviana, el “Plan de Todos” ofrecía al electorado impulsar una política internacional que permitiera mejorar las condiciones de acceso de los productos bolivianos a los mercados externos y orientar los recursos financieros de la ayuda internacional hacia obras de infraestructura física

en las zonas de producción de coca y a programas de desarrollo agropecuario en las zonas rurales identificadas como expulsoras de mano de obra. En esa línea, ofrecía volver a focalizar la cooperación financiera internacional para evitar su dispersión en grupos sociales no afectados por los cultivos de coca y los programas de sustitución (MNR 1993: 102-103).

Finalmente, consistente con las aspiraciones y consensos en torno a la democracia, la propuesta electoral del presidente Sánchez de Lozada criticaba la política vigente con la cual, decía, “se ha puesto demasiado énfasis en la interdicción, incluyendo la militarización y erradicación forzosa de cultivos, con resultados cuestionables” (MNR 1993: 56), frente a lo cual ofrecía llevar a cabo una política antidrogas capaz de “dar una solución económica y social integral al problema de la coca, por la vía pacífica y democrática, superando el enfoque y modelo jurídico y represivo” (MNR 1993: 102), aumentando al mismo tiempo las actividades de prevención en las áreas rurales.

Como se ve, el “Plan de Todos” contenía propuestas específicas que, si bien eran formuladas de manera escueta, no ofrecían en los hechos un cambio radical de las políticas que se habían estado llevando a cabo salvo en la promesa general de “promover un modelo desregulado y participativo que sustituya la llamada política de coca por desarrollo del Gobierno de Paz Zamora” que remarcaba la confianza del entonces candidato Gonzalo Sánchez de Lozada en el mercado más que en la acción estatal (MNR 1993: 102).

El reducido espacio dedicado en el “Plan de Todos” a los temas de coca y narcotráfico muestra también que

esos eran temas poco relevantes en la disputa electoral y las propuestas que se formulaban al respecto eran más bien complementarias y no definitorias del comportamiento de los votantes. Obviamente era diferente el caso de los campesinos productores de coca, que sí observaban con atención las menciones a la coca en las ofertas electorales y demandaban pronunciamientos más o menos claros y concretos de los candidatos.

B. Visiones y convicciones en el diseño de políticas

Al analizar el diseño y la ejecución de políticas antidroga hay que recordar que las prioridades del Gobierno del presidente Sánchez de Lozada estuvieron centradas en las reformas económicas e institucionales. Incluso durante la primera etapa de cambios en el Ejecutivo se tomaron decisiones que mostraban con elocuencia que se tendía a considerar al tema de la coca como un problema de gobernabilidad, no de desarrollo ni de relaciones internacionales. En efecto, mediante el decreto 23668 emitido el 3 de noviembre de 1993 se determinó que los asuntos de interdicción y desarrollo alternativo serían manejados por el Ministerio de Gobierno, y que la interlocución con los productores campesinos de coca pasaría exclusivamente por ese Ministerio a través de su Secretaría de Defensa Social⁶⁵.

⁶⁵ No es casual que se nominara de Defensa Social el organismo encargado de enfrentar la "agresión del narcotráfico", pero con esta disposición se incluía a los campesinos cocaleros en el campo enemigo y se ponía en evidencia el "lugar" ocupado por el desarrollo alternativo. El mismo Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo, FONADAL, pasó a depender del Ministerio de Gobierno luego de haber sido colocado como parte del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Humano.

Hasta entonces las responsabilidades correspondían a agencias de varios Ministerios que se articulaban a través del Consejo Nacional Contra el Uso Indebido de Drogas (CONALID), creado en la Ley 1008 y presidido por el Canciller. El nuevo Gobierno mostraba su intención de dar unidad a su política antidrogas, pero por la manera de hacerlo daba una muestra vigorosa de que estaba dispuesto a romper con todo lo hecho hasta entonces pues empezaba por reconocer de manera explícita que la cuestión de la coca no podría disociarse de los problemas del narcotráfico. Este era un intento de introducir un cambio radical de enfoque que, sin embargo, pasó desapercibido en su momento, en parte debido a las propias dubitaciones y contradicciones en el seno del Gobierno.

En efecto, la unificación formal de mando no evitó que a lo largo de los cuatro años de gestión las autoridades expresaran frecuentemente posiciones discrepantes en prácticamente todos los ámbitos de la temática. El propio Presidente emitió mensajes contradictorios que reprodujeron y amplificaron las dudas sobre la definición de los problemas, sobre los métodos adecuados para resolverlos y sobre las fuentes decisorias.

A diferencia del Gobierno anterior, que cerró filas en la afirmación "coca no es cocaína", con la que buscaba diferenciar responsabilidades y marcar distancias entre los campesinos y los narcotraficantes, en éste no quedó nunca claro si en el Gobierno había consenso en tratar o no a la coca como una droga.

A más de un año de gestión, las autoridades admitieron que el Poder Ejecutivo no tenía una estrategia integral, propia y sostenida para enfrentar al narcotráfico y el

Ministro de Gobierno dijo que justamente la convocatoria presidencial a un debate sobre el tema lo que buscaba era poder contar con una política nacional (PP, 9.9.94)⁶⁶.

Al finalizar ese mismo año de 1994, el propio Presidente admitió que “una de las áreas en las que no hay una definición del Gobierno es la droga” y que “el problema que no está en el Plan de Todos es qué hacer con la droga y sabemos que necesitamos un apoyo completo” (P, 30.12.94).

En esta sección revisaremos, a partir de declaraciones públicas y documentos oficiales, cuáles han sido las posiciones sustentadas por autoridades gubernamentales sobre diversos temas que confluyeron en el diseño de la política antidrogas durante el período gubernamental 1993 a 1997.

La soberanía nacional

Independientemente de los resultados y programas electorales, en una evidente demostración de cuáles eran las prioridades del Gobierno de los Estados Unidos en su relación con Bolivia, a menos de dos semanas de instalado en Palacio Quemado el presidente Sánchez de Lozada recibió la visita del director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de ese país, Lee Brown. A fines de junio de 1993, cuando ya se vivía la transición, el presidente Paz Zamora había suscrito un convenio llamado de Recuperación Económica que acordaba metas de erradicación de coca en Bolivia a cambio de una donación que iría a respaldar el equilibrio

⁶⁶ A partir de este momento las citas de prensa van entre paréntesis donde las letras identifican la fuente y los números la fecha separando con un punto día, mes y año. La lista de fuentes se encuentra al comienzo de la bibliografía.

de la balanza de pagos y la reactivación económica⁶⁷. Si lo que buscaba el convenio era comprometer al nuevo Gobierno, la visita del “zar antidrogas” reforzaba ese intento y buscaba prevenir cambios de orientación en la política hacia la coca. El primer tema entró al debate:

Ante el malestar provocado por la perceptible presión americana, el Secretario de Defensa Social Enrique Soria afirmó que Bolivia no aceptará ni admitirá imposiciones en la lucha antidrogas porque “somos una nación soberana con capacidad de negociación” (H, 15.8.93).

Este delicado tema provocó varias fricciones entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas (EDi, 20.8.93), cuyos mandos suelen observar con susceptibilidad el ingreso de asesores militares americanos, a los que no consideran necesarios (UH, 25.8.93 y EDi, 28.8.93). Moisés Shiriqui, Jefe de Estado Mayor, propuso mayor presencia militar para contrarrestar la voluntad “avasalladora” de los países industrializados y señaló que la Cancillería debe defender los intereses de los bolivianos y “frenar actitudes impositivas que la Embajada de los Estados Unidos u otros Estados pretenda ejercer” (LT, 10.12.93).

Esta tónica de tensiones y desacuerdos sobre la soberanía nacional y la presión americana estuvo presente a lo largo de los cuatro años y salió a relucir más clara-

⁶⁷ Poco después se dio a conocer que la nueva política antidrogas de la Administración Clinton implicaba el restablecimiento de la “condicionalidad” del desarrollo alternativo en el Chapare. Este tema había sido objeto de muchas discusiones y por recomendaciones persistentes de diversas misiones de evaluación se había flexibilizado en los últimos años. La “condicionalidad”, que restringía las inversiones a zonas y comunidades que hubieran erradicado previamente determinadas proporciones de sus cocales, retrasaba la erradicación y colocaba a las entidades de desarrollo como subsidiarias de las agencias de represión, obstaculizando la efectividad de su trabajo. Esta decisión marcaba, por lo tanto, un retroceso de los desarrollistas y el avance de los que sostenían una “línea dura”.

mente en torno a la presencia de la DEA, de la CIA y a la adopción de nuevas normas legales.

La presencia de la DEA y su rol en las acciones anti-narcóticos motivó malestar en sectores oficiales. En algunos momentos las autoridades del Gobierno se vieron obligadas a admitir que ni ellos conocían el número de agentes que operan en Bolivia (P, 14.1.94).

El 25 de febrero de 1995 el presidente Sánchez de Lozada volvió a quejarse de las presiones americanas que aumentaban mientras se reducía su ayuda, acusando a los consumidores de tener una gran responsabilidad. En esa oportunidad el Presidente reconoció también que “no podemos pedir ayuda ... si no tenemos una estrategia y una política concertada” (P, 25.2.95).

A pesar de sus protestas y de la clara identificación de la falta de estrategia como su mayor fuente de debilidad para resistir las presiones, una vez que el Embajador americano le hizo conocer que el Gobierno de los Estados Unidos exigía erradicar 1750 hectáreas durante el primer semestre de 1995, el Presidente ordenó alcanzar esa meta “por las buenas o por las malas” (LR, 28.5.95).

La visita del Director de la CIA provocó nuevas susceptibilidades. El visitante elogió la lucha boliviana contra las drogas y su embajador explicó que no se estaba negociando un “retorno de la CIA” a Bolivia, pues siempre había estado, ni de aumentar personal sino de “intensificar el trabajo de inteligencia sobre el narcotráfico” señalando que eso se traduciría “en un mayor presupuesto en favor de la lucha antidroga pues ... para funcionar mejor siempre es más beneficioso tener más plata” (P, 22.1.96 y LT, 23.1.96). El Canciller respondió que Bolivia no objetaría el aumento cualitativo pero que

“se deben observar ciertas reglas de juego que aún no están definidas” (LT, 23.1.96). El Comandante de las Fuerzas Armadas mostró reticencias a la presencia de la CIA, señalando que “no sería correcto” recibir su cooperación (H, 24.1.96 y EDi, 24.1.96).

El embajador Kamman insistió varias veces en que su país no condiciona ni presiona y que la ayuda americana es gratis pues al país sólo se le exige “cumplir con su propia ley antidroga” (LR, 12.6.96). Eso no le impidió señalar que los Estados Unidos esperaban para 1996 que el Gobierno de Bolivia adopte su propia ley para combatir el lavado de dinero (UH, 10.7.96). La presión a este respecto fue sostenida y creciente y el Ministro de Justicia Blattman tuvo que hacer una activa campaña para que parlamento acepte su proyecto de ley contra lavado de dinero, viéndose obligado a reconocer que sí hubo condicionamiento de los Estados Unidos (UH, 2.10.96). El Secretario Canelas desmintió al Ministro Blattman señalando que no habían tales presiones, aún cuando la prensa difundió al mismo tiempo un documento oficial americano que señalaba que “los esfuerzos de los Estados Unidos en 1996 estarán enfocados en convencer a Bolivia de que su sector financiero se arriesga a caer detrás del resto del mundo a menos que se acepte fuertes controles de blanqueo de dólares” (UH, 7.10.96).

Es cierto que siempre se admitió que existían fuertes presiones internacionales (la metáfora del sándwich era muy gráfica y fue repetida⁶⁸ e incluso se llegó a denun-

⁶⁸ “Estamos como un sandwich de mortadela entre la embajada norteamericana y la presión de los coccaleros” dijo Herman Antelo, Ministro de Comunicaciones (O, 1.3.94)

ciar o confesar, según se quiera, un extremo grado de dependencia (el 8 de abril de 1994 el presidente dijo que la dependencia del país “es terrible” y el 15 los obispos firmaron un documento pidiendo respeto a la soberanía del país). Germán Quiroga, Ministro de Gobierno, graficó la situación señalando que “a un lado está (Evo) Morales, que quiere desarrollo en el Chapare sin erradicación de cicales, al otro está la Embajada de Estados Unidos que quiere erradicación sin desarrollo, y al medio, como en un sandwich, está el Gobierno que pretende las dos cosas, desarrollo y erradicación”, planteando su dilema en que “unos son bolivianos y los otros dan la plata” (LR, 3.9.94).

Finalmente, hubieron también marcadas confusiones en el alcance de las políticas y el grado de soberanía nacional en su diseño. Por ejemplo, no hubo claridad acerca de cuál era el ámbito preferido por el Gobierno nacional para que se tratara este problema⁶⁹ pero los esfuerzos de multilateralización, que habrían mejorado la posición negociadora de Bolivia, fueron esporádicos e inconsistentes y no lograron superar una dinámica casi exclusivamente bilateral en el tratamiento del tema.

⁶⁹ A veces incluso se planteó el problema como si fuera estrictamente regional. El Secretario del Interior Hugo San Martín argumentó de esa manera su propuesta de que el diálogo con las coccaleras marchistas se realice en Cochabamba puesto que se trata de “problemas regionales” (EDe, 6.1.96). Sin embargo, en todo el registro de prensa realizado para esta investigación no aparecen casi nunca las autoridades regionales. El Prefecto sí, cuando el Ministro de Gobierno decidió dialogar con los campesinos en Cochabamba, pero luego la prensa solo registra una vez declaraciones de un Secretario Departamental, el de Desarrollo Sostenible afirmando que el “Plan del Trópico” ya estaba listo para ejecutarse (LT, 22.1.97).

Coca y relaciones internacionales

Las discrepancias en torno a la incidencia de la cuestión coca en la soberanía nacional tuvieron expresiones más concretas cuando se trataron los temas de certificación y multilateralidad.

En verdad, la presión americana se expresó oficial y públicamente en el mecanismo de la certificación que otorgan las autoridades y el Congreso americanos como evaluación del grado de colaboración de los gobiernos a su política y en base al cual el Ejecutivo de ese país define sus orientaciones. En Bolivia, mientras algunas autoridades denunciaron ese mecanismo como forma de presión unilateral y abusiva, otros lo justificaron.

A comienzos de abril de 1994 se dio a conocer que Bolivia se había mostrado como un país “menos cooperativo” en la lucha contra la droga, pero que se le otorgaría la certificación en razón de que otros intereses americanos lo requerían (UH, 3.4.94) y, pidiendo nuevas muestras de voluntad, se fijó un nuevo tema en la agenda inmediata: la firma de un tratado de extradición que incluya delitos de narcotráfico. Poco después las autoridades norteamericanas añadirán su demanda de levantar el secreto bancario para avanzar en lucha contra el lavado de dinero (P, 25.5.94).

En marzo de 1995 se supo que Bolivia había aprobado con nota mínima, a decir del lenguaje periodístico, el examen de buena conducta en lucha antidrogas “a la americana” y que, aunque el país no cooperó “suficientemente”, se le otorgaba la certificación por razones de seguridad. Nuevamente se añadieron temas a la agenda que, desde entonces, enfatiza la necesidad de aprobar normas contra el lavado de dinero, sobre la confisca-

ción de bienes a los narcotraficantes, y se insiste en el tratado de extradición. A esos temas se añade uno que hasta entonces los norteamericanos habían tratado muy discretamente, el de la despenalización de la coca. En efecto, se plantea una prohibición implícita de tratar el tema al señalar que uno de los riesgos para la certificación fue que el Gobierno del presidente Sánchez de Lozada había firmado un convenio con los cocaleros comprometiéndose a promocionar internacionalmente la despenalización de la coca (P, 2.3.95). En esta ocasión, al informarle de la certificación, el embajador de los Estados Unidos entregó al Presidente una suerte de ultimatum estableciendo metas mínimas de erradicación para 1995 (la existencia del memorandum provocó nuevas controversias y contradicciones en el país).

El embajador Curtis Kamman se encargó de explicar el procedimiento de la certificación y sus posibles consecuencias, argumentando que se trata de una medida evidentemente unilateral porque norma lo que hace Estados Unidos con recursos destinados a la cooperación internacional que son suyos (LR, 23.3.95).

Poniendo en evidencia las presiones que estaba recibiendo el Gobierno de Bolivia, el canciller Aranibar, en sesión de Congreso, aseguró que “inmolaríamos al país si nos negamos a erradicar los cicales” y que éste es un paso que “debe darse aunque sepamos que pese a que se erradiquen todos los cicales el narcotráfico no desaparecerá” (UH, 4.4.95), argumentando en la misma sesión que algunos cocaleros se han vuelto procesadores de pasta base (PP, 4.4.95).

“No teman”, dice Kamman, no habrá descertificación (LR, 3.2.96) y así se anuncia (EM, 2.3.96) pero al

mismo tiempo provoca malestar la descertificación a Colombia, que es rechazada por Cumbre de Presidentes de la Comunidad Andina reunida en Trujillo, Perú (LR, 11.3.96). Por su parte, durante su presencia en Lima, el presidente Sánchez de Lozada protestó por la política de “certificación” aplicada por los Estados Unidos por considerar que la misma implica un doble criterio, ya que si bien reconoce el derecho de ese país a reducir o aumentar su ayuda a quien le parece, por el otro le parece que “es una dificultad porque invade la soberanía y la dignidad de los países” (P, UH y LR, 29.7.96). Poco después, en declaraciones a la prensa, el Presidente recuerda que “Bolivia recibió un ultimatum porque la erradicación de cicales no andaba como ellos (Estados Unidos) creían que debía andar y pedían erradicación obligatoria, pero nosotros creemos que debe ir por el lado voluntario y con compensación”, manifestando que la “influencia y amenaza de Estados Unidos de descertificación es muy evidente” (P, 11.8.96).

Tres meses después, luego de una larga negociación, la Cámara Diputados aprobó el nuevo Tratado de Extradición que entraría en vigencia con intercambio de documentos a realizarse en Washington (LT, 7.11.96 y LR, 7.11.96).

Como las metas “sugeridas” se iban cumpliendo a pesar de las protestas, en noviembre de 1996 funcionarios del Gobierno de Estados Unidos anticiparon que Bolivia no tendría dificultades para lograr la certificación en 1997 (UH, 22.11.96). Pero de inmediato el embajador Kamman señaló que no había que darse por satisfechos, y que en 1997 las metas en interdicción y erradicación serían mayores (LR, 23.11.96). Entre esas

metas está la ley contra el lavado de dinero y al comenzar el año el embajador insistió en su aprobación (UH, 26.2.97). Según Blattman, que ese mismo día presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley de modificación del Código Penal para reprimir el lavado de dinero, se podría dar penas de 1 a 6 años a los culpables, además de la expropiación de sus bienes. Esta ley, además, levantaría el “secreto bancario”. La Cámara aprobó en grande el proyecto en menos de dos horas, para el 7 de marzo concluyó su tramitación en el senado (PP, 7.3.97) y el 11 de ese mes el Presidente finalmente promulgó la ley (PP, 11.3.97). Como para que queden claras las relaciones, el 1 de marzo se informó que los Estados Unidos otorgaban nuevamente certificación a Bolivia por su cooperación en la lucha contra las drogas, especificando que los tres temas considerados para ese fin fueron erradicación, extradición y lavado de dinero. En esa oportunidad se anticipó que los Estados Unidos plantearían en adelante y al próximo gobierno de Bolivia la reducción en la compensación por erradicación voluntaria, la eliminación de cocaleros nuevos y la cárcel para los nuevos cultivadores, así como un nuevo tratamiento a incautaciones y el pleno cumplimiento a las normas contra el lavado de dinero (UH, 1.3.97).

Al mismo tiempo, el embajador Kamman volvió a explicar que la certificación es unilateral porque es parte de la política interna de los Estados Unidos para decidir qué hace con su dinero, y el Ministro de Gobierno Carlos Sánchez respaldó al embajador al explicar a la prensa que la certificación no es un tema de naturaleza internacional puesto que corresponde sólo a la legislación de los Estados Unidos (LR, 1.3.97). De

esa manera, el Ministro de Gobierno salía al frente del Secretario de Relaciones Internacionales Jaime Aparicio, vice canciller, que había cuestionado el mecanismo de la certificación proponiendo en su lugar la multilateralización de la certificación de modo que sea una comisión internacional la que evalúe el desempeño de productores y consumidores en lucha antidroga (LR, 27.2.97). La misma propuesta fue formulada por el embajador Oscar Arce en México (UH, 28.2.97), y el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada pareció respaldar a sus diplomáticos al hablar, en una entrevista durante su gira por China, de la necesidad de que los países productores también “certifiquen” a los consumidores en clara muestra de su molestia por los procedimientos americanos (EDe, LT, 29.3.97).

Una de las líneas de política que había intentado desarrollar durante su gestión el presidente Paz Zamora fue la multilateralización. Su Gobierno, para ello, intentó aumentar el interés de los países de Europa en el tema confiando en que de esa manera podría balancearse la excesiva influencia norteamericana e introducir en el debate nuevas perspectivas y propuestas de política.

La Cancillería presidida por Antonio Aranibar encontró la oportunidad de continuar ese camino a partir del 23 de enero de 1996, cuando Bolivia asumió la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río, que para ese año tenía programada una intensa actividad con reuniones de cancilleres, un encuentro con los cancilleres europeos y una cumbre presidencial. De inmediato se anunció que uno de los temas claves que promovería la Cancillería en el Grupo de Río iba a ser el de la lucha antidrogas.

El Grupo de Río fue efectivamente muy activo en el año y eso le permitió al Presidente abrigar esperanzas de que la cooperación europea podría reducir la presión de los Estados Unidos, llegando incluso a anunciar que la Unión Europea podría sustituir a Estados Unidos en la lucha antidrogas (LT, 15.4.96). Su optimismo no era infundado pues el vicepresidente de la Comunidad Europea, Manuel Marín, señalaba al mismo tiempo la necesidad de intensificar el diálogo con los Estados Unidos para hacerle comprender que su política es errada (EM, 18.4.96). En esa misma tónica, alentado por el apoyo europeo, el Canciller Aranibar criticó a los Estados Unidos por el carácter unilateral de su política, que habría sido marcada por presiones sin contraparte en reducción de demanda (H, 29.4.96).

El Embajador Kamman se defendió señalando que “mientras la Unión Europea habla de responsabilidad compartida, los Estados Unidos actúan” desmereciendo de esa manera la Declaración de Cochabamba aprobada en la Cumbre del Grupo de Río (H, 13.5.96). El Ministro de Gobierno Sánchez, comentando esta controversia a los periodistas, dijo que esperaba que americanos y europeos se peleen en otra parte, “aquí sólo que nos ayuden” (H, 26.5.96). Poco después se anunció que efectivamente la Unión Europea aumentaría su ayuda y, curiosamente, la prensa anunció que el encargado de firmar los convenios internacionales había sido el Ministro de Gobierno (O, 8.10.1996).

La definición de la coca

Las gestiones del presidente Paz Zamora orientadas a crear un clima favorable a la discusión sobre la despe-

nalización internacional de la hoja de coca estuvieron marcadas por el slogan “coca no es cocaína”, y el símbolo de la hojita verde en la solapa. En ella se expresaba el consenso y la experiencia nacional de consumo de la coca en estado natural tanto a través del acullico como de infusiones. Y en ella se basaba también la demanda de los productores campesinos que, argumentando la posibilidad de encontrar mercados y usos legales a la coca excedentaria como estrategia de reducción de la oferta ilegal de drogas, reclamaron persistentemente una política de industrialización.

Finalmente, luego de varias reuniones de negociación, el Gobierno aprobó mediante Decreto Supremo 23780 un reglamento para normar y promover la industrialización de la hoja de coca. Curiosamente, el Ministro de Gobierno Germán Quiroga advirtió –sin que ello estuviera respaldado por el texto del Decreto– que esa norma era limitada ya que, según él, en el país “existe una coca buena y una coca mala” y que la opción de industrialización solamente podría corresponder a la coca legal, la buena, la de Yungas, señalando que la mala, la del Chapare, no puede acogerse a las normas del Decreto ya que se produce para ser empleada en el narcotráfico (LT, 19.5.94). El propio Ministro no había comprendido que la industrialización propuesta por los campesinos tenía precisamente el propósito de evitar que esa coca vaya al narcotráfico, de modo que su desatinada afirmación “legalista” podía haber sido interpretada como una manera paradójica de defender el derecho de los narcotraficantes a seguirse abasteciendo de la coca chapareña. Pero lo más notable del caso es que sus declaraciones reafirmaban la aberrante

figura jurídica de la coca *iter criminis*, que suponía “intenciones criminales” a un objeto inanimado como la coca. Para el Ministro, así como para otras autoridades que expresaron el mismo pensamiento posteriormente, había una coca “mala” y otra “buena”.

A fines de 1994, el Instituto Boliviano de Biología de la Altura (IBBA) anunció algunas conclusiones de los estudios que estuvo realizando en los últimos años, en cooperación con científicos franceses, sobre el uso de la coca y sus efectos sobre la salud de los consumidores. Su conclusión más importante destacaba que no se pudo comprobar que el acullico de coca causara perjuicios a la salud y que, por el contrario, habían indicios de que esa forma de consumo pudiera reportar algunos beneficios. Curiosamente, sin embargo, el Secretario Nacional de Salud, Joaquín Monasterio, salió al frente de esa información formulando enfáticas opiniones en sentido contrario. Su argumento se basaba en el hecho de que la coca sí tiene cocaína, de lo cual deducía que su consumo tiene que ser dañino puesto que “cambia la mente de las personas” (LR, 22.11.94). Pocos días después volvió a insistir en el tema colocando sus opiniones y prejuicios, revestidos de terminología médica, como argumentos en contra de un proyecto científico binacional que había estudiado el tema durante mucho tiempo en el seno de una institución nacional de alto prestigio (LT, 1.12.94). Ello demostraba que la definición de la coca como buena o mala para la salud dependería cada vez más de decisiones de carácter político que de los estudios científicos o técnicos que se pudieran realizar, lo cual ha sido muy frecuente en la historia de las prohibiciones.

Al comenzar el año 1995 el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada se pronunció sobre el tema afirmando de manera tajante que “la coca excedentaria es cocaína”, repitiendo el discurso prohibicionista que tipifica a la droga como un flagelo, un crimen temido por el pueblo (EDi, 19.1.95).

En la misma línea, el Secretario de Defensa Social Victor Hugo Canelas endureció el discurso gubernamental al afirmar, en una reunión con sus colegas andinos y de México, que la coca es cocaína y que el Chapare es una gran fábrica de drogas que ya no está a cargo de extranjeros sino de campesinos que se han convertido en fabricantes de pasta base y de sulfato (LR, 11.6.96).

El debate no terminó allí. Poco semanas más tarde, nada menos que el Director Nacional de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Precursores, dependiente del mismo Ministerio de Gobierno, señaló que no se puede confundir las cosas y que coca no es cocaína, puesto que no se puede pasar de una a otra sin la intervención de agentes químicos (UH, 12.9.96). Ratificó sus conclusiones al señalar, en un encuentro internacional, que se han podido identificar entre 150 y 200 alcaloides en la coca, fuera de los que se emplean para la cocaína (LR, 13.9.96). El entonces Secretario Canelas salió al frente de esas afirmaciones insistiendo en que coca sí es cocaína, basando su argumento en que la coca es el único producto que no se puede sustituir en el proceso y que, aunque sea en mínima cantidad, toda forma de consumo de coca implica también el consumo de cocaína (PP, 17.9.96).

El Ministro de Gobierno, Carlos Sánchez, trató de zanjar la controversia tomando mate de coca en confe-

rencia de prensa y señalando que, en el fondo, el problema era nomás de tipo político. El Ministro confesó implícitamente que lo que estaban tratando de hacer era contrarrestar la campaña “coca no es cocaína” del Gobierno de Jaime Paz Zamora que habría sido, a su juicio, perjudicial al país. El argumento del Ministro se concentró en las cuestiones jurídicas sin mención alguna de las bioquímicas. Según él, el mate de coca es bueno porque es legal, en tanto que la coca excedentaria no es legal y es por ello que puede ser definida como cocaína. De esta manera, la fórmula “coca sí es cocaína” constituía para el Gobierno del presidente Sánchez de Lozada nada más que un principio explicativo de su opción política (UH, 21.9.96)⁷⁰.

De todas maneras, desde la perspectiva del Ministerio de Gobierno, se considera un éxito de su política el haber avanzado en lo que denominan “la desmitificación de la hoja sagrada”, porque a medida que la población y los productores admitan que la coca es fundamentalmente utilizada como elemento primario de la cocaína, será más aceptada la erradicación de sus cultivos.

Despenalización de la coca

Probablemente el tema más controversial de la política internacional fue el de la despenalización de la coca. Aunque había sido propuesta en el “Plan de Todos” y había sido acordada por el Gobierno al cabo de múltiples negociaciones con los campesinos y otras fuerzas

⁷⁰ En un debate presidencial y en su calidad de candidato, el ex presidente Jaime Paz Zamora admitió también que su fórmula “coca no es cocaína” tenía también carácter de principio explicativo pues con ello intentaba diferenciar políticas hacia los campesinos, de compensación y desarrollo alternativo, y hacia los narcotraficantes, de represión e interdicción (junio 97).

sociales nacionales, nunca llegó a ser formalmente planteada en el ámbito internacional. Quizás se debió en parte a amistosas advertencias o tal vez a la consideración de que se trataba de una propuesta inviable, pero sin duda debió influir en ello la falta de acuerdo en el Gobierno acerca de las bondades o maldades de la coca.

Una de las primeras menciones al tema se produjo cuando el Canciller Antonio Aranibar anunció que las negociaciones previas a un encuentro presidencial de Sánchez de Lozada con el presidente del Perú, Alberto Fujimori, estaban considerando la posibilidad de establecer un acuerdo para formar una comisión conjunta Perú Boliviana destinada a lograr “que la coca sea eliminada de la lista de sustancias sicotrópicas de la Convención de Viena” (LR, 7.7.94).

Demostrando que ésta era una posibilidad que orientaría su gestión, en septiembre de 1994 el presidente afirmó que propondría a los organismos internacionales más ayuda para el desarrollo alternativo así como discutir la legalización de la hoja de coca, mencionando la necesidad de modificar la Ley 1008 (H, 19.9.94). Expresando acuerdo básico con los criterios del Presidente, el canciller poco después advirtió que esa posición tendría dificultades pues en su criterio aún cuando fueran aclaradas las virtudes medicinales de la coca, todo el mundo sabe que “la coca excedentaria que se produce en Bolivia termina siendo cocaína”, pero que a pesar de eso el país actuaría junto a Perú en esta materia (H, 25.9.94).

Esta línea no solamente había sido muy relevante en la gestión gubernamental anterior sino que fue reafirmada por diversas fuerzas sociales y políticas en el país

a través del diálogo que fue convocado por el Presidente para buscar consensos sobre el tema.

Precisamente a consecuencia de ese diálogo nacional, a los pocos días la prensa reprodujo un párrafo del discurso que, se afirmaba, habría presentado el canciller en la Asamblea de las Naciones Unidas y en el cual pedía a la comunidad internacional considerar la despenalización de la coca. Sin embargo, en el mismo día, a través de los medios radiales, se supo que el párrafo había sido eliminado a último minuto del discurso del Ministro Aranibar. Las explicaciones fueron contradictorias y quedó flotando en el ambiente la sospecha de que la presión había desanimado al Presidente de intentar siquiera proponer el tema.

Las sospechas no parecían del todo infundadas si se considera que, casi al mismo tiempo, la Embajada americana se pronunció sobre las conclusiones del diálogo nacional señalando su desagrado con el debate sobre la despenalización de la coca y advirtiendo con cierta soberbia que ella no daría ninguna solución al Chapare puesto que en ese caso “la agroindustria en los Estados Unidos y en otros lados podría cultivar coca mucho más eficientemente que los campesinos del Chapare” (PP, 29.9.94).

Por su parte, el canciller explicó después que habían decidido eliminar el párrafo luego de una conversación telefónica con el Presidente en la que llegaron a la conclusión de que plantear el tema “pudo haberse convertido en un elemento contradictorio al propósito que buscamos” de legalizar el consumo y el comercio mundial de la coca en estado natural (H, 4.10.94).

Las dudas sobre el tema prácticamente quedaron allí. A poco de iniciada su gestión, el nuevo Ministro de

Gobierno Carlos Sánchez señaló su oposición a la legalización de la coca argumentando, seguramente sin advertir que podía estarse refiriendo también al Presidente de la República, que no se trata más que de “un sofisma para ayudar a los narcotraficantes” (EM, 20.5.95). Finalmente, el Canciller Aranibar terminó también convencido de esta posición al señalar que la despenalización puede tener “un efecto terriblemente nocivo para el país” y que es por eso un tema “que merece un tratamiento más a fondo” (H, 18.1.96), con lo que terminaron por enterrarse la duda y el debate.

Los campesinos y el Chapare

Para muchos esa discrepancia no tiene relevancia comparada con la definición del papel y el lugar que se reconoce a los campesinos en el problema. Mientras algunas autoridades reproducían la consideración de los cocaleros como campesinos pobres motivados al cultivo de coca por razones de sobrevivencia económica, otros los acusaban de complicidad con la producción delincuenciales motivados por ambiciones de enriquecimiento o simplemente por pereza.

A poco de iniciada la gestión, el Ministro de Gobierno Germán Quiroga dijo que el problema fundamental es económico. “Mientras no podamos solucionar el problema de los productores de coca van a subsistir los cultivos excedentarios y los esfuerzos no serán suficientes” (P, 26.9.93), y fue a partir de esa afirmación que propuso llevar a cabo un diálogo permanente con los productores campesinos.

De la misma manera, al iniciarse en agosto de 1994 la marcha de los campesinos productores de coca, tanto

el presidente Sanchez de Lozada como el vicepresidente Cárdenas declararon que a su juicio la protesta tenía fundamentos y que los campesinos “tienen razón...” pero se cuidaron de echarle la culpa al Gobierno anterior. El entonces Subsecretario de Sustancias Controladas Victor Hugo Canelas discrepó abiertamente con ambas autoridades al afirmar que entre los marchistas “hay terroristas y narcos” con lo cual justificaba la represión. La marcha se inició con detenidos y heridos.

Tiempo después, el propio comandante de UMOPAR en Chimoré, Cnl. Luis Caballero, en declaraciones a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, defendió a los campesinos señalando que el cocalero “es humilde, explotado por el narcotráfico, engañado por el Gobierno, sus dirigentes no le asisten muy bien y por eso tiene problemas. El campesino como campesino no es narcotraficante, es utilizado por el narcotráfico” (LR, 20.8.95).

Quien luego contradijo al comandante policial fue el Ministro de Gobierno Sánchez, para quien “el narcotráfico en el país está creciendo en amparo y convivencia con los cocaleros” (PP, 23.8.95). Otro medio de prensa reprodujo declaraciones en las que esta autoridad insistió en el tema al afirmar que “el narcotráfico en Bolivia se vistió de abarcas y ojotas debido a que el mal se ha infiltrado en las familias cocaleras” (O, 24.8.95). Eran momentos en los que el Ministro trataba de satisfacer las metas de erradicación exigidas por los funcionarios del Gobierno americano.

Este Ministro mantuvo a lo largo de toda su gestión los mismos juicios sobre los campesinos a los que en otra declaración consideró “los ciudadanos más privile-

giados del país” por haberse beneficiado de mayores inversiones que cualquier otro grupo (EDi, 5.11.95).

El Nuncio Giovanni Tonucci reforzó esos criterios al plantear la eliminación total de cocaleros y considerar al Chapare como una gran fábrica de cocaína. El Ministro Sánchez utilizó esas declaraciones para dar por cerrado “un falso debate que se había generado en torno al Chapare, región que algunos persisten en querer mostrarla como una inocente zona de cultivos de coca” (EDe, 16.6.96). Y éste fue, precisamente, otro tema en el que afloraron contradicciones y discrepancias.

Nunca hubo coincidencia en cuanto al grado de control que ejercía el Gobierno en las zonas llamadas rojas o el grado de amenaza que representaba el narcotráfico en el país. Mientras unos emitían esporádicamente declaraciones de alarma sobre el crecimiento del narcotráfico en el Chapare, otros insistían en que esa zona estaba bajo control y se había convertido en el paraíso turístico que se había soñado antes.

Al comenzar la gestión gubernamental el Secretario de Defensa Social advirtió sobre la creciente agresión del narcotráfico (LT, 1.11.93) al señalar que “se vislumbra la capacidad del narcotráfico para penetrar los sistemas jurídico-económico-político y social del estado boliviano con nefastas consecuencias” advirtiendo que el narcotráfico estaría infiltrando a todo nivel “inclusive a los organismos del Poder Ejecutivo”. Nueve días más tarde, sin embargo, él mismo declaró que “el tráfico de drogas está controlado por la labor que desempeñan las fuerzas de lucha antinarcóticos” (EM, 10.11.93). No fue el único que se desmintió a sí mismo. Su sustituto, Mario Soliz, señaló poco después que la presencia

extranjera en el tráfico de drogas “no es alarmante” (O, 14.12.93), pero apenas días más tarde denunció en Quito que las mafias del narcotráfico colombiano se estaban estableciendo en la amazonía boliviana (P, 29.4.94).

Es evidente que estas autoridades buscaban emitir un mensaje para la opinión pública nacional y otro diferente para la comunidad internacional, sobre todo cuando se trataba de argumentar los pedidos de una mayor ayuda internacional. Pero así dieron también lugar a que los militares pidieran que el Chapare sea declarado bajo su jurisdicción (LT, 30.4.94), y se abriera durante todo el mes de mayo de 1994 una amplia controversia sobre la posibilidad de que surja narcoterrorismo en el Chapare lo que haría necesaria una mayor participación militar en la lucha antidrogas.

Tuvo que ser el comandante de UMOPAR quien desde el mismo Chapare desmienta los rumores señalando que aunque los narcos tienen grupos de seguridad, no hay narcoguerrilla (H, 23.5.94).

Este continuo cruce de informaciones oficiales difícilmente permitiría a la opinión pública formarse una idea acerca de las reales dimensiones de la llamada “amenaza del narcotráfico” y, por lo tanto, eran poco verosímiles las justificaciones que se dieran ya sea para intensificar la interdicción o para reorientarla.

El Operativo Nuevo Amanecer, que se desarrolló a lo largo de varios meses, fue justificado por el Ministerio de Gobierno con el argumento, ya repetido, de que “el Chapare es una enorme fábrica de coca y cocaína” (P, 6.8.94). Sin embargo, cuando la prensa hizo notar que ni los grandes ni los pequeños operativos terminaban con los llamados “peces gordos” en

prisión, se aducía que ellos no están en el Chapare sino en las ciudades (O, 9.8.94).

Cuando el país estaba todavía sacudido por el Operativo “Nuevo Amanecer”, la marcha de los coca-leros, el debate nacional y las controversias acerca de una nueva propuesta gubernamental, la “Opción Cero”, se enrareció el ambiente con informaciones contradictorias sobre los volúmenes de producción de coca y cocaína. Mientras los americanos, esta vez, se esforzaban en demostrar el éxito de la política promovida por ellos y estimaban en menos de 30 mil las hectáreas de coca, y en menos de 200 las toneladas métricas producidas de cocaína (LR, 30.10.94), el Ministro de Comunicación Social emitió un comunicado informando que en ese momento se producían en el país más de 650 toneladas de cocaína a partir de la coca proveniente de 47 mil hectáreas de cultivo (LR, 18.11.94). Poco más de un mes después de estos contradictorios anuncios, se informó con estruendo que el narcotráfico había comenzado a batirse en retirada gracias a la vigorosa erradicación y represión. En ese momento se estimó que Bolivia había dejado de exportar 122 TM de cocaína como resultado de la erradicación y las incautaciones de precursores (EDE, 29.12.96)⁷¹.

Esta sensación de triunfo no duró mucho pues apenas unas semanas más tarde el presidente Sánchez de

71 A todo esto cabe señalar que mediante la Operación Breakthrough, de investigación experimental, la DEA estimó que la capacidad máxima de producción de cocaína en Bolivia alcanzaba a 194 toneladas anuales en 1993 (DEA 1994; 15). Es interesante destacar también que en esa oportunidad los técnicos de la DEA encontraron que el contenido de cocaína es más alto en la coca de Yungas (0,85%) que en la de Chapare (0,72%), contradiciendo un generalizado prejuicio que sin fundamento alguno suele afirmar lo contrario (DEA 1994: 11).

Lozada advirtió que pendía una seria amenaza terrorista y del narcotráfico a la seguridad nacional y convocó a reunión del Consejo Supremo de Defensa Nacional para tratar el tema (LR, 22.1.97). No trascendieron los resultados del encuentro.

La Ley 1008

Si hubieron discrepancias acerca del rol de los campesinos y el grado de control y amenaza que representaba el narcotráfico, no fueron menos llamativas las discrepancias en torno a la eficacia y viabilidad de los métodos empleados en la lucha antidrogas. Uno de los temas más controvertidos fue la Ley 1008.

No había cumplido dos semanas en la Vice Presidencia cuando Víctor Hugo Cárdenas reconoció la necesidad de revisar la Ley 1008, dando a entender que el Congreso encararía el tema aunque anticipaba que el Gobierno de todos modos iba a respetar la Ley y los acuerdos firmados por el anterior Gobierno (O, 19.8.93). Juan Carlos Durán, Subjefe del MNR y presidente del Senado le salió al frente expresando opinión en contrario. Al defender la Ley 1008, aprobada cuando él era Ministro del Interior en el Gobierno del presidente Paz Estenssoro, señaló que los responsables de su mala aplicación son en realidad los jueces (LT, 14.9.93)

A pesar de las opiniones de Durán, en diciembre de 1993 el Gobierno firmó su primer acuerdo de concertación con los campesinos en el que se comprometía a revisar la Ley 1008 además de promover la industrialización de la coca.

Esta vez le tocó al Embajador americano Richard Bowers opinar en contrario al señalar que si bien hay

que perfeccionar la Ley 1008, no encontraba en ella aspectos constitucionales y desafió a los que afirmaran lo contrario a probarlo (LT, 4.5.94). Varios articulistas le salieron al frente pero ninguno del Gobierno hasta el mes de agosto cuando, sin referirse directamente a la controversia, el Ministro de Justicia René Blattmann afirmó que él había sido “uno de los primeros en denunciar varios aspectos anticonstitucionales de esa Ley” coincidiendo en ello con muchos otros juristas como los jueces cochabambinos José Luis Baptista y Tomás Molina entre otros. El Ministro se apresuró también en señalar que debía ser el Parlamento el que analice la ley y corrija sus defectos (H, 11.8.94).

En diciembre de 1994 el Canciller Aranibar afirmó que se respetaría la Ley 1008 y fue uno de los primeros en señalar que ella expresaba la política antidrogas del Gobierno. Por su parte, el Ministro de Defensa Raúl Tovar sugirió más bien “endurecer la Ley 1008” para poder luchar más efectivamente contra el narcotráfico (H, 21.1.95). En esa línea, una de las primeras actuaciones de Sánchez como Ministro de Gobierno consistió en reivindicar la Ley 1008 como el único instrumento para enfrentar a las bandas del narcotráfico (P, 27.1.95).

El Ministro de Justicia, sin embargo, continuó trabajando discretamente en el tema y un año más tarde planteó públicamente cuatro aspectos de la Ley 1008 que debían ser corregidos por contravenir disposiciones constitucionales: la falta de presunción de inocencia, la falta de independencia del juez, la falta de una adecuada defensa y la falta de libertad provisional (LR, 19.8.95). Y al finalizar enero de 1996 el Congreso sancionó la Ley de Fianza Juratoria con la cual, según Blattman, “se

humaniza la Ley 1008” (EDi, 1.2.96) al permitir que se libere bajo juramento a quienes se encuentran detenidos sin juicio por un tiempo mayor a las penas previstas para el delito de que se le acusa. Cuando surgieron luego rumores discrepantes por el posible reblandecimiento de la lucha contra el narcotráfico, especialmente del Ministro de Gobierno Sánchez que insistió en que “no se modificará la Ley 1008 (EDi, 20.2.96), Blattman aclaró que en realidad la libertad provisional tiene excepciones para casos de “delito grave”, entre los cuales podría estar el narcotráfico (P, 22.2.96). Tiempo después, el Ministro Blattman volvió a afirmar que su Ley de Fianza Juratoria había hecho lo necesario para “humanizar” la Ley 1008, pero que el país de todos modos necesita de una ley dura, con penas severas, para defenderse del flagelo del narcotráfico (LT, 21.9.96).

Por esos días un ejecutivo de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico señaló también, en un encuentro internacional, la necesidad de revisar la Ley 1008 pero para hacerla aún más dura y aumentar la capacidad de acción policial, señalando específicamente que debía considerarse la posibilidad de emplear informantes, y utilizar entregas vigiladas y agentes encubiertos para capturar con trampas a los narcotraficantes (PP, 13.9.96).

Al comenzar ese año se aprobó el Decreto Supremo 24196 autorizando la venta de bienes incautados a sospechosos de narcotráfico incluso antes de que se dicte sentencia con el fin de evitar su deterioro debido a la prolongada duración de los juicios (EDe, 18.4.96). El Ministro Sánchez reveló su esperanza de que ese mecanismo permitiera financiar la lucha antidrogas (H, 19.4.96).

Desarrollo alternativo

Entre agosto de 1993 y diciembre de 1994, cuando Germán Quiroga Gómez se encontraba a cargo del Ministerio de Gobierno, predominaron las críticas al desarrollo alternativo y las indecisiones sobre lo que podía hacerse. Desde enero de 1995, la política oficial del Ministerio presidido por Carlos Sánchez fue la Ley 1008 y la defensa formal del desarrollo alternativo que, sin embargo, frecuentemente se tradujo en actos improvisados pero de alta visibilidad como el programa “vacas por coca”.

En definitiva no estuvo clara tampoco la evaluación que se hacía del desarrollo alternativo ni de su potencial. Mientras algunos consideraban que había sido un absoluto fracaso, otros se esforzaron en afirmar lo contrario.

“No habrá desarrollo alternativo si no hay sustitución voluntaria de cultivos de coca” señaló, por ejemplo, el Ministro Quiroga. Y el dirigente campesino Evo Morales le respondió que “mientras no hayan fondos ni programas de desarrollo alternativo, no habrá sustitución voluntaria” (UH, 12.7.94)

El vicepresidente Cárdenas opinó que el desarrollo alternativo había sido hasta entonces un fracaso y que eso justificaba en parte las protestas de los campesinos (O, 26.8.94), y en eso fue respaldado por el presidente Sánchez de Lozada que dijo que “los cocaleros tienen razón, no ha sido adecuada la ejecución de estos programas” (O, 28.8.94). Su evaluación fue más allá al señalar que el programa de desarrollo alternativo había sido un fracaso porque no involucró a los productores de coca, pero argumentó de inmediato que habían sido los campesinos los que “hasta ahora se han negado a participar” (UH, 6.9.94).

El embajador americano Bowers pareció compartir esas opiniones pues al proponer su tesis de que “hay que acabar el mito de la hoja sagrada”, dijo también que en Bolivia no sólo fracasaron los programas de desarrollo alternativo sino que es una realidad inocultable que la mayor cantidad de coca que se produce en el trópico de Cochabamba está destinada a la producción de cocaína (P, 23.11.93) .

Gastón Martinic, máxima autoridad del FONADAL en ese momento, dijo también que el programa de desarrollo alternativo “es un gran desastre” argumentando que fue así porque la burocracia se ocupó de crear cargos; “era una fábrica de sueldos” que no consultó el parecer de los campesinos (P, 7.9.94). Entre otras causas señaló también la contraposición de los postulados del desarrollo alternativo con los de la economía de mercado, repitiendo un argumento tenuemente esbozado en el “Plan de Todos” pero sin avanzar propuestas específicas que reorientaran el trabajo del Fondo a su cargo.

El debate continuó cuando un informe difundido por la Embajada de los Estados Unidos consideró que el desarrollo alternativo había sido exitoso tanto por la cantidad de obras realizadas como por la reducción de los cultivos de coca, afirmándose que la superficie cultivada se situaba entonces en alrededor de 28 mil hectáreas. Por su parte, “organismos gubernamentales” no identificados por la prensa argumentaron que el desarrollo alternativo había sido un fracaso pues en los hechos implicó una inversión de 500 millones de dólares para reducir solamente 3 mil hectáreas netas en la última década, asegurando que en ese momento la superficie total alcanzaba a 48 mil hectáreas (LT, 2.10.94).

Cuando le correspondió opinar sobre el tema, meses más tarde, el Ministro de Gobierno Sánchez descalificó las críticas al desarrollo alternativo como “versiones de los cocaleros” y defendió el programa al señalar que “si hubieran fracasado los planes de desarrollo alternativo en este momento no se estarían exportando bananas y piñas a los países vecinos” (P, 5.8.95).

Esta controversia no sería completa si se ignoran otras dos iniciativas que aparecieron durante la gestión gubernamental de Sánchez de Lozada: la llamada “Opción Cero” y el “Plan Maestro del Trópico de Cochabamba”.

Ya en octubre de 1993 el Presidente había esbozado la idea de que podrían eliminarse todos los cultivos de coca en Bolivia si se ponía en marcha el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) y se incorporaba a Bolivia en el mismo, canalizando hacia el país una masa suficiente de recursos de inversión.

La iniciativa llamativamente denominada “Opción Cero” llegó al país como un rumor, hecho en base a informaciones escuetas y fragmentarias que llegaron por medio de despachos noticiosos, ya que fue presentada primero ante el Grupo Consultivo del Club de París. Proponía, según se supo después, una masiva inyección de recursos externos para la erradicación total y en plazo breve de todos los cultivos excedentarios de coca en el país. La primera versión que llegó al país sugería que se estaba intentando canjear toda la coca excedentaria a cambio de 500 millones de dólares (PP, 19.12.93).

El Secretario de Defensa Social, Victor Hugo Canelas, afirmó que la Opción Cero era una iniciativa

elaborada por el Gobierno de Bolivia en coordinación con la Embajada de Estados Unidos y que sería aplicada “luego de realizar un minucioso análisis sobre los planes del próximo año” (LT, 18.12.93).

La posibilidad de comprar tierras a los campesinos para destruir los cultivos de coca sin afectar los intereses económicos de los productores fue conocida recién en febrero de 1994 (LT, 8.2.94).

En noviembre de ese año, a petición del Congreso, los Ministros de Relaciones Exteriores, de Gobierno y de Desarrollo Sostenible presentaron recién una versión más o menos completa de la “Opción Cero”, pero enfatizaron que no era nada más que “sólo una propuesta”, una “operación económica” mediante la cual el Estado compraría las tierras de los campesinos a precio de mercado, incluyendo los cicales, convirtiendo luego al Chapare en una gran zona industrial. (P, 17.11.94).

El Ministro de Gobierno afirmó entonces que con dos mil millones “más o menos” se podría eliminar en Bolivia toda la coca excedentaria (LT, 11.12.94).

Fue tanta la controversia y la reacción en contra suscitada por esta idea que al comenzar 1995 Víctor Hugo Cárdenas, en su condición de presidente interino, afirmó que el año viejo se llevaba consigo la “Opción Cero”, la cual en su criterio habría sido sustituida por el Plan Integral del Trópico, al cual considera, por su parte, “una culminación interesante del diálogo nacional iniciado por el presidente” (LT, 9.1.95)

Sin embargo, el Plan del Trópico no tenía nada que ver con el diálogo nacional auspiciado por el Presidente. De hecho, marcando la tónica de la opinión pública, el periódico “La Razón” de La Paz anunció la presenta-

ción del Plan de Desarrollo del Trópico de Cochabamba con el siguiente titular: “Sorpresa: Apareció otro plan para transformar el Chapare”.

Se trataba de una propuesta que había sido concertada con los campesinos y formulada con el respaldo técnico y financiero de la cooperación alemana. Y así como el Vicepresidente había tratado de vincular este Plan al diálogo nacional, el Canciller intentó dar coherencia al accionar gubernamental, afirmando que pensaban aplicar este plan, que es de acción inmediata, mientras se estudiaba la “Opción Cero” (LR, 5.12.94).

Como ellos, diversas autoridades utilizaron el Plan Maestro ya sea como demostración de que la Opción Cero es una idea viable, pues según ellos este plan es parte de la Opción Cero, o como demostración de que esa iniciativa ya había sido descartada en favor de una concertada con los campesinos. El propio Canciller señaló que “el plan no es del Gobierno, es resultado de la concertación entre los productores de coca y el estado” (O, 8.12.94)⁷².

Era cada vez más evidente que la “Opción Cero” no había sido nada más que un conjunto de ideas sueltas que no tuvieron una formulación explícita y sistemática⁷³.

El Plan del Trópico, aunque más elaborado y detallado, no tuvo mejor suerte, pues aunque no ha sido archi-

⁷² Como se señaló, al comenzar el 95 Víctor Hugo Cárdenas dijo que este plan, en realidad, convirtió en cero a la opción cero, pues no es parte del mismo sino que habría resultado del diálogo y la concertación nacional realizado a convocatoria del Presidente (LT, 9.1.95)

⁷³ El único documento que presenta de una manera más o menos completa esta iniciativa fue elaborado a requerimiento de SEAMOS, para una de sus mesas redondas, por el Ministro de Desarrollo Sostenible, José Guillermo Justiniano.

vado del todo, tampoco ha orientado la acción gubernamental en el Chapare. Su director anunció que empezaría a ejecutarse desde agosto de 1996 (H, 25.4.96), pero al finalizar la gestión gubernamental sigue solamente en anuncios y anticipos de compromisos de financiamiento que no terminan de llegar.

Lo cierto es que al intensificarse la presión americana, el desarrollo alternativo entró en un período de vacas flacas, como lo califica el entonces Subsecretario Edgar Tapia (LT, 14.6.95), pero ello no impidió que el Ministro de Gobierno intentara revitalizar la imagen del programa promoviendo, precisamente, un intercambio de vacas por coca en el Chapare (LR, 23.6.95 y P, 9.7.95). El 12 de agosto de 1995 el Ministro Sánchez propuso relanzar el desarrollo alternativo “como una de las principales armas, y la más eficaz, para combatir el narcotráfico” (H, 12.8.95) y volvió a plantear el tema junto al embajador Kamman anunciando su intención de impulsar una campaña de movilización de recursos internacionales (H, 17.1.96).

En esa perspectiva se volvió a revalorizar la opción del desarrollo alternativo con diversos argumentos. Por ejemplo, el de que su evaluación no puede limitarse a lo que ocurra en el Chapare pues también tiene un fuerte impacto en zonas situadas fuera del Trópico (EDi, 21.1.96), el de su eficacia para promover cultivos diferentes a la coca (el Ministro de Gobierno declaró que 1996 sería el año del desarrollo alternativo resaltando la existencia de 60 mil hectáreas de cultivos alternativos contra sólo 30 mil de coca) (EDi, 10.2.96) y FONADAL anunció que consolidaría durante 1996 el Parque Industrial de Ivirgarzama (LT, 16.2.96).

El mismo Director de FONADAL, Gerónimo Meleán, anunció con optimismo que con los 100 millones de dólares que invertiría el Plan Operativo del Desarrollo Alternativo en 1996 “se arrinconará al narcotráfico” (LT, 10.3.96), como ya se lo habría estado haciendo con cultivos más rentables que la coca (según Meleán el palmito daría ganancias de 2500 dólares por hectárea y el banano de 2100 dólares por hectárea en tanto que coca solamente alcanzaría a 2027) (LR, 5.5.96)⁷⁴.

Erradicación de cocal

La erradicación fue un tema en el que la controversia más que en los conceptos estuvo entre las palabras y los actos. Es decir que, a pesar de existir una suerte de consenso en que la erradicación no representaba solución al problema del narcotráfico en Bolivia, el Gobierno basó sin embargo su política en la erradicación, autorizando incluso el empleo de la fuerza para lograr las metas comprometidas... sin que propusiera nunca revisar los procedimientos utilizados.

Al comenzar la gestión el Ministro Germán Quiroga dijo que “no se trata de quemar cocal debido a que en algunos sectores del país persisten los problemas de desocupación social” (PP, 2.11.93), afirmando que “no es posible erradicar aquellos cultivos que no tengan una alternativa para la propia subsistencia de aquellos (campesinos) cuyos cultivos van a ser erradicados” (LT, 3.12.93). El presidente Sánchez de Lozada se pronunció

⁷⁴ A diferencia de sus antecesores inmediatos, esta autoridad insistirá mucho en su esfuerzo de recuperar la imagen del desarrollo alternativo, ofreciendo datos sobre la rentabilidad de otros cultivos y sobre los avances en extensiones cultivadas de otros productos (P, 23.7.96).

en el mismo sentido señalando que “la erradicación de cultivos de coca no significa ninguna solución para terminar con el narcotráfico debido a las graves secuelas que genera dejar sin fuentes de trabajo y sin cultivos a miles de familias campesinas productoras de coca” (EDi, 9.9.94)

A pesar de tales convicciones, la política seguida al respecto fue de evidente pragmatismo comercial que sacrificaba a los productores campesinos al tratar el tema en términos de intercambio: erradicación por donaciones.

El Ministro Quiroga, a tiempo de informar que Bolivia perdió 15 millones por no haber alcanzado a erradicar 5500 hectáreas en el período anterior, dijo que de todos modos “nos tienen que pagar (los americanos) la proporcionalidad de lo que hemos erradicado” (UH, 29.9.94). Claramente angustiado por la lentitud de los avances en la negociación con las autoridades de los Estados Unidos, que seguían presionando, el Ministro Quiroga pasó a la acusación: “los Estados Unidos piden mucho y dan poco” y expresó en tono duro “su verdad”, acusando a los americanos de pedir mucho sin respaldar y menos dar el ejemplo, vanagloriándose luego de que había sido un logro de su gestión el reducir de 400 a 12 el número de asesores de la DEA (H, 11.12.94).

Al parecer el Ministro sabía que estaba ya dejando el cargo pues al poco tiempo asumió esas funciones su reemplazante, Carlos Sánchez, que no solamente lanzó de inmediato advertencias de que el país cumpliría sus compromisos de erradicación de acuerdo y con los instrumentos que dispone la Ley 1008, sino que los ampliaría a 10 mil hectáreas por año, planteando para ello pro-

puestas de reducción voluntaria descontextualizadas y sin mayor contraparte que la de no cumplir amenazas a cambio de la erradicación (O y LT, 26.2.95)⁷⁵.

En consonancia con esta política, el vicepresidente Cárdenas afirmó también que la coca ilegal, la que está fuera de las zonas tradicionales y de transición, debía ser erradicada “a las buenas o a las malas” y que allí no había nada que discutir ni conversar (O, 20.3.95).

Luego del ultimatum presentado por el embajador americano, se creó la Policía Ecológica con el fin de acelerar las tareas de erradicación, legitimándolas en el discurso ambientalista de defensa, en este caso, del Parque Isiboro Sécure, situado fuera de la zona denominada de transición y donde es ilegal el cultivo (LT, 18.6.95).

A mediados de diciembre de 1995, cuando ya se cumplía la meta de erradicación de cicales establecida por los Estados Unidos para otorgar la certificación, y luego de que en el año se produjeran hechos de sangre, enfrentamientos, detenciones arbitrarias y diálogos rotos con amenazas e insultos, en los que el propio Presidente participó, éste volvió a declarar su convicción de que “la erradicación forzosa de los cultivos de coca no es la forma más eficaz de combatir al narcotráfico” (PP, 15.12.95).

El año 1996 trajo algunos matices a la consideración mercantil de la erradicación. Al parecer molestos por el grado de visibilidad de ese carácter, los funcionarios

⁷⁵ El Ministro propuso a los campesinos una alianza contra el narcotráfico y les pidió que, en prueba de su buena voluntad con el mundo, renunciaran todos a por lo menos un cato de coca erradicándola voluntariamente y de inmediato (P, 5.2.95). Obviamente, al Ministro eso le pareció más fácil de lograr que a los campesinos, que ni siquiera respondieron tan gentil invitación.

gubernamentales de los Estados Unidos realizaron una campaña para anunciar que no pagarán más erradicaciones de coca (LT, 1.2.96), lo cual provocó las protestas de Ministros y otras autoridades que reclamaron responsabilidad compartida y anunciaron su intención de buscar a la Comunidad Europea para suplir el posible retiro americano (H, 2.2.96). Los hechos mostraron que se trataba de una controversia ficticia que estaba orientada a salvar la imagen oficial del Gobierno de los Estados Unidos ante sus congresistas y su opinión pública que posiblemente no aceptarían que se compren productos ilegales así sea para destruirlos. Y era ficticia pues al poco tiempo se anunció que aunque disminuiría el apoyo a la erradicación, continuaría el apoyo a la balanza de pagos. Es decir, no habrían cambios. Lo notable es que quien hizo este anuncio no fue ni el Ministro de Hacienda ni el de Relaciones Exteriores, sino el de Gobierno (P, 3.2.96 y LR, 3.2.96), que también anunció nuevos planes de erradicación, aumentando las metas comprometidas (O, 5.2.96).

Curiosamente, el Ministro Sánchez expresó después su molestia con la prensa porque, según él, retrata la erradicación como si fuera un mandato de Estados Unidos y no una decisión soberana de su despacho (LR, 16.11.96).

El esfuerzo de “aclarar” imagen es también perturbado por el propio embajador Kamman quien volvió a poner de relieve la noción mercantil al anunciar que su Gobierno podría aumentar su ayuda si es que efectivamente se cumplen las metas de erradicación (O, 15.11.96) y especifica el carácter “excepcional” de esa ayuda en atención a la buena cooperación boliviana

puesto que el presupuesto de su país había sido reducido (PP, 28.11.96).

Las autoridades de los Estados Unidos no han estado a salvo de mostrar su propia confusión: mientras a veces se muestran satisfechos por el avance de la erradicación (LR, 7.5.96) en otros documentos, al contrario, denuncian aumentos de cultivos y fracaso de erradicación (LR, 23.5.96), lo que provoca fricciones y controversias⁷⁶.

De todos modos, el 96 fue un año de entusiastas declaraciones sobre el éxito de la lucha antidrogas y los avances acelerados en la erradicación de cicales, que habría superado metas y expectativas. Ese optimismo llevó incluso a plantear la posibilidad de que se logre la eliminación total de la coca excedentaria en cinco años⁷⁷.

Tal entusiasmo no impidió que afloraran nuevamente discrepancias acerca de lo que se había logrado efectivamente en este campo. Casi al finalizar 1996 la fiscalía y Umopar denunciaron el crecimiento desmesurado de plantaciones de coca nueva y almacigos, desmintiendo así al Ministro de Gobierno y la embajada americana, y anticipando que estaban dispuestos a aplicar con mayor rigor la Ley 1008 (PP, 8.11.96). Tres días después, autoridades de Direco y la Policía Ecológica anunciaron con júbilo que Bolivia había cumplido la meta de erradicar 6 mil hectáreas de coca (LT, 1.1.1.96), aunque la misma fuente, Direco, dijo luego que la erra-

⁷⁶ Es habitual que la tónica de las evaluaciones que hacen cambie con las circunstancias y sus propias necesidades de presionar o no a las autoridades bolivianas, pero en este caso nótese que las diferencias ocurren en el mismo mes.

⁷⁷ Con entusiasmo el Ministro Sánchez expresó su convicción de que es posible erradicar todo en cinco años (LT, 17.1.97) pero el Presidente dijo que él creía más razonable plantearse un horizonte de 10 años como lo planteó el propio presidente Clinton (PP, LR, O, 2.3.97).

dicación no alcanza a satisfacer el convenio con Estados Unidos (EDi, 22.11.96).

A poco de finalizar la gestión vino una nueva denuncia. Un informe atribuido a funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos señalaba que a pesar de erradicación en 1996 se habían plantado 7 mil nuevas hectáreas de coca, lo cual fue inmediatamente desmentido por el Secretario Canelas que afirmó que sí hubo erradicación neta y que si es que se detectaban cicales nuevos serían destruidos (UH, 4.3.97).

Pasadas ya las elecciones generales se publicaron las cifras de un curioso informe según el cual en los 10 años anteriores se habían sembrado mayores extensiones de coca (50385 Has.) que las que fueron erradicadas (40312 Has.), de modo que en ese tiempo la extensión neta habría aumentado en 10073 hectáreas. El informe era curioso pues provenía de la Comisión Antidrogas del Congreso Boliviano pero se basaba en datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (LT, 24.6.97). La fuente periodística señalaba en la oportunidad que las cifras habían sido corroboradas por el Gobierno de Bolivia, aunque en otras notas destacaba las contradictorias evaluaciones citando a los Ministros de Gobierno y de Relaciones Exteriores, al Presidente de la Comisión Antidrogas de la Cámara de Diputados y al Embajador de Bolivia en Rusia.

Una noticia parecida, pero esta vez proveniente de un resumen del World Drugs Report elaborado por la oficina de Naciones Unidas para el Control y la Fiscalización de las Drogas, en Viena, provocó una airada reacción del Gobierno y el presidente Sánchez de Lozada hizo una representación formal pidiendo

que se corrijan las cifras dado que ellas no reflejaban la realidad.

Descriminalizar las drogas

Cuando ya contaba con reconocimiento como presidente electo de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada afirmó públicamente que no creía que podía ni debía legislarse el vicio y que el mejor remedio para enfrentar la delincuencia y la violencia del narcotráfico era la descriminalización de las drogas. Obviamente que se apresuró en señalar que se trataba de un criterio personal que de ninguna manera intentaría impulsar desde la Presidencia.

Con el mismo realismo, el Canciller afirmó que Bolivia no iba a proponer ninguna forma de legalización de las drogas aunque admitió que “sería el único camino que nos permita razonablemente solucionar el problema del tráfico legal” (UH, 19.12.93). El Ministro de Gobierno ratificó que el tema no formaba parte de los planes gubernamentales aunque, dijo, “no debemos cerrar los ojos ante las propuestas nuevas” (UH, 24.12.93) señalando luego que “hay que empezar a debatir y analizar sin temor ni tabúes” (LT, 7.1.94). Y el Ministro Blattman de Justicia afirmará también que “la posición del Gobierno es la de decir un NO a la legalización de cualquier narcótico” (PP, 10.8.94).

El presidente Sánchez de Lozada volvió a reiterar su tesis ante los mandatarios del Grupo de Río en la cumbre celebrada en Río de Janeiro, donde dijo que personalmente no cree que las posiciones prohibicionistas tengan éxito en la lucha contra el tráfico de drogas, pero que sin un apoyo internacional y consensuado no se

podía vislumbrar una solución realista con la legalización de las drogas (ED, 10.9.94).

Este conjunto de declaraciones, que no tenían consecuencias en las políticas del Gobierno, terminaban por añadir ingredientes a la confusión y poner en evidencia que las decisiones se tomaban con menos convicción que pragmatismo.

Sindicatos

Fuera de la coca, los sindicatos representan otro recurso fundamental de los colonizadores campesinos dadas las diversas y cruciales funciones que desempeñan en las comunidades. Su relevancia no radica solamente en las funciones que desempeñan en el ámbito local sino también en su vinculación con el sistema político debido a la estructura organizativa que vincula a cada sindicato con una Central, a ésta con una Federación, y a las Federaciones con el resto de las organizaciones sociales de Bolivia. Sin embargo, desde el estado y de los organismos internacionales que impulsan la lucha antidrogas los sindicatos nunca han sido vistos como aliados potenciales sino, fundamentalmente, como adversarios que se oponen a la erradicación y defienden el cultivo de la coca. Esta visión ha sido particularmente evidente durante la gestión del presidente Sánchez de Lozada a pesar de algunos esfuerzos aislados por establecer vínculos menos conflictivos.

La tónica fundamental hacia los sindicatos fue la del amedrentamiento a través de la generalización de denuncias de vinculación de los dirigentes con el narcotráfico y de detenciones arbitrarias. Por ejemplo, cuando en julio de 1994 capturaron a cuatro campesinos en posesión de droga se generalizó la acusación sobre un

posible entronque entre dirigentes y narcos (LR, 15.7.94). Al iniciarse la marcha cocalera en agosto de 1994, el Gobierno intentó detenerla dispersando con gases a los manifestantes, deteniendo a dirigentes y acusándolos de estar vinculados con el narcotráfico. El entonces Secretario Canelas, al referirse a tres dirigentes en concreto, Evo Morales, David Herrada y Modesto Condori, dijo “personalmente se puede decir que están vinculados con el narcotráfico” (O, 30.8.94). Con una Ley como la 1008 que ordena a los jueces mantener a los sospechosos bajo arresto mientras no demuestren su inocencia, estas acusaciones tenían indudablemente el propósito de atemorizar a los dirigentes.

El mismo Evo Morales, coordinador de las cinco federaciones de campesinos colonizadores del Chapare, fue detenido en varias oportunidades. En una fue acusado de instigar actos de violencia y de organizar un grupo paramilitar que supuestamente suplantaría a organismos oficiales del estado. Se trataba de la llamada “Policía Sindical”, que es un mecanismo de la tradición sindical boliviana que se crea para mantener el orden interno en reuniones, asambleas y congresos sindicales. Junto a Morales fueron detenidas en esa oportunidad 178 personas más (H, 31.8.94).

En sus primeras acciones como Ministro de Gobierno, Carlos Sánchez buscó un acercamiento directo a los sindicatos, logrando incluso participar en ampliados y asambleas en los que buscaba que se comprendiera la posición del Gobierno. La reacción sindical era poco entusiasta pues los dirigentes recordaban la firma de muchos acuerdos previos que no eran respaldados por las acciones gubernamentales (ver LR, 12.2.95). Para

reforzar su posición dialogadora, el Ministro logró involucrar a la Iglesia Católica como mediadora en encuentros con los dirigentes campesinos (LT, 18.2.95). Pero mientras buscaba el diálogo lanzaba también advertencias definitorias. Si no se llegaba a acuerdos, habría erradicación “sí o sí” (O, 24.2.95) aunque para ello sea necesario aplicar la dura Ley 1008 (EM, 25.2.95).

Era difícil que el diálogo prosperase pues ni unos ni otros parecían haber definido los objetivos del mismo, salvo los de satisfacer las metas impuestas para erradicación de cultivos. El diálogo fracasó y se intensificó la línea dura de relacionamiento con los sindicatos.

Al crearse la Policía Ecológica, encubriendo con el discurso ambientalista la erradicación forzosa en el Parque Isiboro Sécure, los sindicatos empezaron a organizar acciones de resistencia. Entonces fueron detenidos y confinados más de cien dirigentes sindicales a pesar de que ellos, sintiendo la presión de la amenaza americana, habían aceptado y promovido la erradicación de cicales con objeto de cumplir la meta de 1750 hectáreas hasta junio de 1995.

Además de acosar a las dirigencias sindicales, el Ministerio de Gobierno buscó debilitar a las Federaciones a través de convenios directos con los sindicatos de base para erradicar cicales a cambio de obras y vacas (entre enero y mayo de 1996 se dice que se firmaron 300 convenios con sindicatos centrales y federaciones) (EDe, 5.5.96)⁷⁸.

Esta forma de tratamiento de los sindicatos fue criticada por Amnesty International que encontró que las

detenciones y otras formas de amenaza configuraban una suerte de patrón de comportamiento en el Gobierno dada la frecuencia de detenciones de dirigentes sin orden fiscal (despachos de prensa 18.6.97). La justificación habitual de las autoridades apunta a menoscabar la representatividad de los sindicatos y a poner de relieve el surgimiento de “asociaciones de productores”, muchas de las cuales se organizaron con el apoyo de las entidades nacionales e internacionales de apoyo al desarrollo alternativo. Esas “asociaciones” han aumentado en importancia pero no tienen la capacidad suficiente para sustituir a los sindicatos, cuya acción es de propósito múltiple en las comunidades y cuentan con un fuerte capital social gracias a su tradición y al reconocimiento de su representatividad tanto dentro como fuera del Chapare.

⁷⁸ Se estima que existían en ese momento en el Chapare cerca de 700 sindicatos de colonizadores.

EJECUTANDO TAREAS: MUCHOS LOGROS, POCOS AVANCES

Dos analistas norteamericanos, Rensselaer Lee y Patrick Clawson, este último consultor de USAID, presentan las siguientes conclusiones acerca de la gestión antidrogas del Gobierno de Bolivia entre 1993 y 1996.

“Una interpretación de las acciones de Sánchez de Lozada es que él actúa solamente cuando se encuentra bajo presión externa. Esta visión, sustentada por funcionarios gubernamentales de los Estados Unidos, explicaría por ejemplo la Opción Cero como una manera de lograr una buena imagen” ante el grupo consultivo de París en noviembre de 1993 (Clawson y Lee 1996: 223). “La otra interpretación del comportamiento de Sánchez de Lozada es que él habría confiado en que una posición suave sobre la lucha antidrogas le permitiría eludir el tema a fin de poderse concentrar en su prioridad número uno: las reformas económicas como la privatización y la reducción de la burocracia estatal” (Clawson y Lee 1996: 223)⁷⁹.

Es posible discrepar con las explicaciones, pero no se podría negar que la gestión gubernamental se inició con evidentes dudas sobre lo que debía y podía hacerse en el tema, y eso determinó que se actuara inicialmente de una manera oscilante y que se registraran posiciones contradictorias entre las autoridades, e incluso por las mismas autoridades en diversas circunstan-

⁷⁹ Es interesante destacar que estos analistas consideran también que el endurecimiento de la política hacia la coca se habría debido a que la izquierda se estaba movilizandando contra las reformas apelando al tema de la coca, y sustentan en este argumento su opinión de que la segunda hipótesis sería la más adecuada (Clawson and Lee 1996: 224).

cias. Es posible que en ese momento se intensificaran las presiones de las autoridades americanas ante las cuales, con cambio de gabinete de por medio, se produjo un giro decisivo destinado a demostrar la plena disposición del Gobierno boliviano a colaborar con la política internacional de los Estados Unidos. Es muy probable que en ello se reflejara que la prioridad del Presidente estaba en el proceso de reformas y que haría cualquier cosa con tal de aliviar presiones que lo distrajeran de sus propósitos fundamentales. El encargado de evitar esas distracciones fue su Ministro de Gobierno Carlos Sánchez, quien concentró toda la capacidad de decisión y negociación gubernamental en este campo, aún en desmedro de organismos creados por la misma Ley 1008 como el Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas, CONALID, y de las atribuciones de gestión de las relaciones internacionales que tiene la Cancillería.

Así, luego de dos “certificaciones” reticentes justificadas por razones de la seguridad y el interés de los Estados Unidos, las otras dos no tuvieron observaciones dado que el Gobierno logró demostrar el cumplimiento de todas las condiciones y metas que se le habían propuesto. Estas giraron en torno a la erradicación de cultivos de coca y la aprobación de normas legales para facilitar la extradición de traficantes de droga para ser juzgados en Estados Unidos y limitaciones bancarias para disminuir el lavado de dinero. Esporádicamente, a estas condiciones se añadían algunas críticas a la labor de los sistemas judicial y policial, las mismas que en los hechos implicaban presiones puntuales para tornar más duro el trato a sospechosos de narcotráfico o para cambiar autoridades y funcionarios.

El costo que tuvo que pagar el Gobierno de Bolivia para reducir o evitar presiones externas fue un aumento significativo en las tensiones internas, reflejadas en los conflictos con los campesinos que terminaron por empujarlos hacia posiciones más radicales y menos proclives a la negociación.

A pesar de los esporádicos anuncios acerca del avance del narcotráfico, la formación de mafias y la integración de Bolivia al circuito internacional de la droga, la interdicción siguió concentrada en los pequeños traficantes de droga y precursores químicos. El único caso relevante de captura de cabecillas fue el de Luis Amado “Barbaschocas” Pacheco, en un controvertido incidente que facilitó poco después la intervención de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN). La controversia tuvo que ver con la intervención de la DEA y su evidente intento por mostrar desconfianza hacia la FELCN al demorar la denuncia del despacho de droga a fin de que el avión fuera capturado en el Perú.

A. Diálogo y concertación social

Cuando no se tiene claro qué es lo que quiere y puede hacerse no solamente que es difícil llevar a cabo un proceso de diálogo y concertación, sino que es también difícil establecerlo. Un interlocutor confundido no es un interlocutor confiable. Esta conclusión tan simple explica en gran medida las enormes dificultades que tuvo el Gobierno del presidente Sánchez de Lozada para llevar a cabo su reiterada demanda de diálogo y concertación con los campesinos que producen coca.

Durante este período la tensión social causada por la aplicación en el Chapare de la política antidrogas alcanzó niveles muy elevados con manifestaciones violentas en más de una oportunidad.

Es cierto que el Gobierno mostró una amplia disposición al diálogo y que a poco de iniciada su gestión realizó los primeros intentos de establecer acuerdos orientados a evitar tensiones. Pero también desde el principio se pudo comprobar que se habían acumulado tensiones y desconfianzas que se manifestaban en un continuo atrincheramiento de los interlocutores en posiciones aparentemente intransigentes. El 21 de diciembre de 1993 se produjo una primera ruptura del diálogo como resultado de serias discrepancias sobre la participación campesina en la conducción del desarrollo alternativo. El año 1994 se inició con la inclusión, en el compromiso acordado entre el Gobierno y la Central Obrera Boliviana (COB), de temas como la revisión de la Ley 1008, la realización de gestiones en el ámbito internacional para despenalizar la hoja de coca, y la reorganización de las entidades de desarrollo alternativo para dar mayor participación a los sindicatos campesinos. Pero a poco de que se llegara a este acuerdo empezó a circular el rumor de la “Opción Cero” que colocó a los dirigentes cocaleros en estado de emergencia, organizando comités de autodefensa para resistir la erradicación. No solamente el nombre del supuesto proyecto gubernamental parecía amenazante para ellos, sino que su existencia demostraba que lejos de admitir la participación campesina en el diseño de políticas, las autoridades estaban jugando sus propias opciones. El Gobierno intentó restablecer el diálogo pero casi al

mismo tiempo se presentaron situaciones de conflicto en el Chapare por la acción de las fuerzas policiales en las zonas de San Pablo, Chipiriri e Ivirgarzama. Los campesinos dijeron que aceptarían el diálogo si el Gobierno suspendía la erradicación forzosa y cesaba el hostigamiento a sus dirigentes, pero la respuesta gubernamental fue que no debía condicionarse el diálogo. Finalmente, luego de continuas dificultades, el 23 de marzo de 1994 se firmó un convenio que acordaba lucha conjunta contra el narcotráfico, con los compromisos de evitar la erradicación forzosa, viabilizar la participación campesina en el desarrollo alternativo y formar comisiones mixtas para tratar los diversos temas de la lucha antidrogas y de la relación entre el Gobierno y los campesinos.

Pero poco después se rompió el diálogo entre el Gobierno y la COB, por falta de acuerdo en el tema salarial, y se generalizó el conflicto incluyendo nuevamente a los campesinos del Chapare que, por su parte, participaron aduciendo también la falta de cumplimiento del Gobierno al compromiso firmado en marzo.

A pesar de las tensiones y del conflicto, en un esfuerzo por aliviarlas, el Gobierno aprobó la reestructuración de FONADAL y de CONADAL con participación campesina pero a cambio propuso un convenio para erradicar 5 mil hectáreas de coca en el año. Esto fue rechazado por los campesinos que consideraron que este tema debía ser tratado en un marco más amplio de diseño de políticas. También se aprobó un decreto reglamentando la industrialización de la coca, pero según los Ministros restringido a la coca de los Yungas aunque el texto no lo mencionara.

Estas muestras de una apertura y buena voluntad eran no solamente limitadas sino que también eran contradichas por el Gobierno que firmó un acuerdo con el de los Estados Unidos para erradicar por lo menos 3 mil hectáreas ese año. Desde el punto de vista de los campesinos esto ponía nuevamente en evidencia que el diálogo no tenía efectos sobre la política hacia la coca.

En julio se dió inicio a un amplio operativo antidrogas en el Chapare denominado Nuevo Amanecer, que si bien se concentró en la represión al narcotráfico no pudo evitar que se produjeran abusos y conflictos, incluyendo la muerte del campesino Felipe Pérez. La respuesta de los campesinos fue la convocatoria a una marcha desde Villa Tunari hasta La Paz que, en efecto, se inició el 29 de agosto de 1994, a pesar de la detención del dirigente Evo Morales a quien se acusó de violar la Constitución organizando fuerzas parapoliciales. Las autoridades asumieron posiciones diferentes frente a la marcha, pues mientras algunos anticipaban su tolerancia, otros ordenaban su represión. Luego de 22 días y de haber sufrido tres intervenciones policiales destinadas a desbaratarla, la “Marcha por la Vida, la Coca y la Soberanía Nacional” llegó finalmente a La Paz y fue acogida con evidentes muestras de simpatía de la población.

En su transcurso, la marcha se radicalizó por la renuencia del Gobierno a reconocer su legitimidad, y convocó la solidaridad de otros sectores a medida que era reprimida. La adhesión de otros grupos pareció fortalecer la marcha pero también dificultó logros concretos pues la incorporación de otros grupos tiende a motivar una acumulación de reivindicaciones en la que los

finés originales se diluyen haciendo aún más difícil la negociación.

A pesar de ello, el Gobierno insistió en mostrar su apertura al diálogo y cuando la marcha estaba en camino, el 3 de septiembre de 1994, convocó a un debate nacional sobre la coca. La primera reacción de los campesinos fue de rechazo a esa invitación debido a que sus principales dirigentes seguían presos, pero luego, cuando finalmente se autorizó su ingreso a La Paz, aceptaron la invitación y participaron del debate, realizado los días 15 y 16 de septiembre. El evento concluyó con la firma de un documento de consenso que, en sus partes salientes, reitera el compromiso nacional de luchar contra el tráfico de drogas ilícitas y propone continuar y fortalecer un proceso de concertación orientado a:

- Formular y ejecutar un plan de desarrollo integral en las zonas productoras de coca que esté coherente y racionalmente articulado al desarrollo rural del país y en el que la lucha contra la pobreza sea el principal objetivo. En ese marco, se acordó intentar que los créditos, la asistencia técnica, la infraestructura y otras formas de apoyo al agricultor no sean sometidos a condicionamientos ajenos a cada proyecto.
- Enfatizar que el proceso de concertación tenga como interlocutores principales a representantes del Gobierno y de los campesinos.
- Abrir un debate nacional para modificar la Ley 1008.
- Mejorar el funcionamiento de los organismos encargados de la lucha contra los productores y traficantes ilegales de modo que se garantice el respeto a los derechos humanos de todos los ciudadanos.

- Solicitar la cooperación internacional para verificar las cualidades y la naturaleza de la hoja de coca a fin de realizar, sobre esa base, una campaña internacional para lograr su despenalización.

Simultáneamente se realizaba un diálogo directo con los campesinos que en ese momento marchaban hacia La Paz, cuando la muerte accidental de uno de los campesinos marchistas puso en riesgo ese proceso ya que el cadáver fue trasladado de inmediato al Chapare en un claro esfuerzo por evitar su utilización política, suscitándose nuevas tensiones que amenazaron con bloquear el diálogo. Superadas las tensiones los campesinos y el Gobierno lograron finalmente un acuerdo que contemplaba la modificación de la Ley 1008 en esa legislatura, la realización de esfuerzos para despenalizar la hoja de coca a nivel internacional, la formación de comisiones para evitar atropellos a los derechos humanos, y la reestructuración de FONADAL Y CONADAL. Este acuerdo de alguna manera ratificaba las recomendaciones del diálogo nacional realizado a convocatoria del Presidente.

No fue la única marcha, pues en diciembre de 1995 se inició la de las mujeres cocaleras, precedida también de tensiones y conflictos difíciles. De hecho, todo el año 1995 estuvo marcado por la hostilidad en las relaciones entre el Gobierno, que vivía la abierta presión de los Estados Unidos para erradicar bajo amenaza de decertificación, y los campesinos, que creían cada vez menos en las promesas de diálogo de las autoridades. Signos de esa relación fueron el Estado de Sitio decretado en abril, una nueva detención de Evo Morales mientras participaba de un seminario con intelectuales y dirigentes peruanos y

colombianos para analizar posibles acciones no gubernamentales orientadas a la despenalización internacional de la hoja de coca, las declaraciones de que ese año se erradicaría por las buenas o por las malas, y enfrentamientos que causaban heridos entre campesinos y policías y numerosos detenidos. El 8 de agosto murió el campesino Juan Ortiz en Ichoa, y el 17 el campesino José Mejía, abatido luego de haber disparado su viejo fusil Máuser en una confusa acción. En septiembre la prensa registró la muerte de otro campesino en la zona de La Chancadora y en octubre la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, luego de visitar el Chapare, informó que allá se estaba viviendo un estado de guerra no declarada, que no había respeto a los derechos humanos, y que el hostigamiento, el abuso de autoridad, los atropellos y el apresamiento de dirigentes y ciudadanos eran cosa común.

Decididas a detener lo que para ellas era una escalada de violencia, las mujeres campesinas del trópico iniciaron el 18 de diciembre una nueva “Marcha por la Vida y la Soberanía Nacional” hacia La Paz, donde llegaron luego de 31 días por caminos de herradura. En el transcurso sufrieron tres intervenciones policiales pero lograron llamar la atención de la ciudadanía que, nuevamente, mostró su simpatía hacia ellas aunque en esta oportunidad se condujo desde el Gobierno una vigorosa campaña comunicacional para desacreditar a las protagonistas de la marcha. Estas, sin embargo, lograron abrir nuevamente el diálogo ejerciendo presión adicional con una huelga de hambre. En las negociaciones intervinieron al principio las esposas del Presidente y del Vicepresidente, Jimena Iturralde y Lidia Catari respectivamente. El 4 de febrero de 1996 concluyó la mar-

cha con el retorno de las mujeres campesinas al Chapare, luego de que se firmara un nuevo convenio con compromisos de liberación de los detenidos, la apertura en el Chapare de oficinas de derechos humanos dependientes del Ministerio de Justicia y el de que no habrá erradicación forzosa y se pagará compensación por todo cultivo de coca que haya sido reducido.

Sin embargo, las tensiones continuaron durante el resto de la gestión gubernamental y las diversas iniciativas de diálogo fueron continuamente frustradas por diversos motivos. Siguió pesando en ello la ausencia de claridad en la posición gubernamental y la enorme presión política que ejerció el Gobierno de los Estados Unidos con su amenaza de decertificación y sus nuevas exigencias para evitarla. Es posible que la misma fuerza de la presión hubiera sido amplificada por la escasa capacidad que tuvo el Gobierno para proponer alternativas o argumentar en contra de las metas sugeridas, impidiendo la generación de un ambiente propicio al diálogo, es decir, en el que el diálogo tuviera credibilidad como método de la política. La reiterada frustración del diálogo, incluyendo en ello la imposibilidad de llevar a cabo los acuerdos, terminó por desacreditar todo esfuerzo de concertación en este campo.

Al final del período los campesinos se recluyeron en sus organizaciones aislándose, en los hechos, del resto del sistema político que acabó por ignorarlos. Los espectaculares triunfos obtenidos por los candidatos a diputados auspiciados por el sindicalismo campesino, especialmente en el Chapare, no pueden esconder el hecho de que la campaña electoral prácticamente ignoró la problemática coca y cocaína, y dio la espalda al Chapare.

Los candidatos que lograron mayor votación solamente se pronunciaron a requerimiento de una organización especializada en el tema, SEAMOS, que ofrecía una suerte de propaganda gratis en la televisión a cambio de unas palabritas sobre el tema. Y los candidatos las dijeron, abundando en generalidades y repitiendo lugares comunes, y sobre todo evitando en lo posible comprometerse con alguna posición (SEAMOS 1997).

B. Erradicación y Desarrollo alternativo

El componente fundamental de la lucha antidrogas en Bolivia es, sin duda, el de la erradicación de los cultivos de coca. Al diseñar la Ley 1008 se estableció, sin que hasta hoy se sepa con certeza con qué razones y argumentos, que el consumo tradicional de coca requería solamente 12 toneladas métricas anuales. Desde entonces, toda producción que supere esa cifra es considerada excedentaria y por lo tanto sujeta a erradicación dado que abastecería de materia prima a la industria ilegal de la cocaína.

Sobre esa misma base se decidió que los cultivos de coca de los Yungas de La Paz y de Vandíola en Cochabamba, que tenían una mayor tradición, son suficientes para abastecer el mercado legal, declarándose al Chapare como zona en transición y al resto del país como área prohibida para el cultivo de coca. De ahí nacen políticas diferenciadas que ordenan la erradicación forzosa en las áreas prohibidas y determinan plazos para la erradicación voluntaria en la zona en transición.

Con el fin de facilitar la erradicación voluntaria la misma Ley 1008 estableció que en dichas zonas se lleva-

rían a cabo programas de desarrollo alternativo a fin de ofrecer otras opciones de ingreso a los campesinos, promoviendo nuevos cultivos de similar o mayor rentabilidad que el de la coca. Simultáneamente se acordó compensar con el equivalente a Dos Mil Dólares Americanos por hectárea a los agricultores que erradiquen voluntariamente. En 1992 aumentó esta cifra en el equivalente a Quinientos Dólares más provenientes de un fondo adicional que se ofrece con el fin de facilitar la reconversión productiva de los productores que erradican.

Estos procedimientos han sido objeto de varias críticas. Algunos autores, como Guillermo Justiniano, que ha sido Ministro en los gobiernos de Víctor Paz Estenssoro y Gonzalo Sánchez de Lozada, consideran que la compensación funciona como una subvención que protege a los productores de coca de las bajas extremas de precio en el mercado (Justiniano 1992). Otros, como Sergio Medinacelli, presidente de la Comisión de Narcotráfico de la Cámara de Diputados, critican más bien la posibilidad de que este mecanismo funcionaría como un sistema de financiamiento para la expansión de nuevos cocales (LT, 24.6.97). Ambas críticas parten del hecho de que se fijaron los Dos Mil Dólares en base al cálculo de cuánto significaba la inversión realizada por el campesino, pero en ambos casos se pierde de vista que cuando un campesino decide erradicar su cultivo, no está sacrificando solamente su inversión o los ingresos de una cosecha sino los que puede obtener en varios años de cosecha que ya no requieren inversiones adicionales fuertes. Por esta razón, también se suele plantear en el debate el cálculo de la pérdidas económicas que representa la erradica-

ción para la economía y para los campesinos. Un autor estimó que entre 1986 y 1993, por ejemplo, los campesinos que erradicaron casi 25 mil hectáreas de coca, recibiendo por ello un total de cerca de 50 millones de dólares en compensación, en los hechos perdieron por lo menos 130 millones dado que la producción sacrificada, a los precios promedio de cada año, hubiera representado para ellos 180 millones de dólares de ingreso (Marconi 1994). Desde el punto de vista de los campesinos la pérdida ha sido en algunos casos mayor porque fueron estimulados a invertir en cultivos mal adaptados y con mercados muy exigentes como los de pimienta, macadamia, cúrcuma y otros.

De cualquier manera, el problema fundamental de la erradicación, que no ha podido ser resuelto y que impedirá que sus logros sean eficaces, es el de la dificultad de controlar nuevos cultivos. Al terminar cada gestión de gobierno se genera la misma controversia. Mientras las autoridades salientes difunden con orgullo los datos de la superficie de coca erradicada, sus críticos recurren a nuevas estimaciones de superficie cultivada para calcular cifras de erradicación neta que son, invariablemente, muy inferiores.

La gestión del presidente Sánchez de Lozada no ha sido una excepción. La información disponible muestra que los esfuerzos de erradicación, que bajaron en 1993 por el cambio de gobierno y en 1994 por las indecisiones de las autoridades acerca de la eficacia de este método, aumentaron hasta sobrepasar las metas previstas en la Ley 1008, de cinco mil hectáreas anuales, en los dos años y medio siguientes.

Cuadro 10

ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE COCA

Superficies/Año	Cultivos Has.	Erradicadas Has.	Compensadas Has.
1991	44291	4628,4	4964,6
1992	39754	4957,6	4927,2
1993	34917	2255,0	2176,6
1994	32809	2111,4	908,15
1995	30805	5488,4	4905,5
1996	25316	7511,7	5827,5
1997 *		3789,0	3300,0

* Hasta junio de 1997 según Ministro de Gobierno (LT, 24.6.97)
Fuente: Direco (Dirección de Reconversión Agrícola) (datos no publicados).
Salvo las superficies compensadas de 1991 y 1992: Seamos 96...

En el cuadro anterior las cifras más dudosas son, evidentemente, las de la extensión estimada de los cultivos de coca. Depende de las fuentes y de las circunstancias el cálculo de las cantidades de tierra que están destinadas al cultivo de la hoja de coca. Los métodos que se utilizan para la estimación son diversos y en general poco confiables aún cuando algunos son presentados a la opinión pública con el revestimiento de la exactitud de la alta tecnología.

Precisamente por ello, al finalizar la gestión la Comisión de Narcotráfico de la Cámara de Diputados dio a conocer la estimación de una nueva serie de superficie cultivada de coca según la cual no se habría producido erradicación neta entre 1986 y 1996 sino que, a pesar de la erradicación de 40 mil hectáreas, la superficie cultivada hoy superaría en casi 10 mil hectáreas la existente hace diez años (LT, 24.6.97)⁸⁰. Según esta

⁸⁰ Casi al mismo tiempo, la divulgación de datos de un avance del World Drugs Report para 1996, preparado por consultores del PNUFID, provocó una protesta formal del Gobierno de Bolivia que exigió la rectificación de sus cifras de superficies de cultivo y erradicación por considerar que las mismas no reflejaban el esfuerzo realizado. Muy pocas veces las publicaciones de agen-

misma fuente, por ejemplo, la superficie cultivada en 1996 habría sido de 48100 hectáreas y no las 25 mil que consigna el cuadro anterior.

Las autoridades del Ministerio de Gobierno han considerado también como logro sustantivo de su política de erradicación la destrucción de almacigos con lo que pretenden evitar la plantación de nuevos cocales, y la erradicación automática de cultivos nuevos, especialmente en las zonas en que son más débiles las organizaciones sindicales.

Un tema de conflictiva evaluación es el de la “condicionalidad”. Al inicio del programa de erradicación se condicionaba la ejecución de proyectos y la construcción de las llamadas obras de impacto inmediato, a la erradicación de determinadas proporciones de cultivos de coca en las comunidades. Como esto limitaba las potencialidades de la estrategia de desarrollo alternativo, por recomendación de diversas misiones de evaluación se fue reduciendo la proporción exigida hasta quedar prácticamente eliminada la “condicionalidad”. Bajo la presente administración y la presión erradicadora, se ha vuelto a restablecer esta lógica de acción que condiciona las actividades de desarrollo alternativo a la erradicación de coca, a pesar de que el diálogo nacional de 1994 recomendó evitar este mecanismo⁸¹.

cias norteamericanas han provocado reacciones parecidas. Al contrario, suelen ser tomadas como fuentes oficiales incluso por autoridades nacionales.

81 La “condicionalidad” no solamente actúa como “premio” a los erradicadores sino también como “estímulo” al cultivo, cuya renuncia se convierte en mecanismo de acceso a oportunidades de inversión pública para una comunidad. Es este doble juego el que hace difícil considerar el retorno a la condicionalidad como un verdadero logro de la política del Gobierno del presidente Sánchez de Lozada.

De todas maneras, la erradicación de coca ha generado una dinámica económica cuyos resultados pueden medirse también en el avance de la frontera agrícola en la zona del Chapare. El siguiente cuadro muestra el notable crecimiento de los cultivos llamados alternativos y que están fundamentalmente destinados al abastecimiento del mercado interno.

Cuadro 11
CULTIVOS ALTERNATIVOS EN EL CHAPARE
(en hectáreas)

Año/Cultivo	1986	1993	1994	1995	1996
Bananas	7962	10762	12408	13600	14190
Yuca	3400	4156	5234	5900	6473
Naranjas	2500	5037	7227	7320	12890
Palmitos		227	309	600	642
Maracuyá		63	85	45	186
Piña	338	2608	3355	2200	3424
Arroz	8500	6177	7985	8100	11576
Mandarina	500	2741	3893	4100	5275
Otros	2899	4008	4475	4734	7519
Plátanos	3038	3484	4759	5300	7442
Pastos	11500	20561	20646	25000	22769
Total	40637	59824	70376	76899	92386
Aumento %			17,6	9,27	20,1

Fuente: Cit. Comisión de Narcotráfico, Cámara de Diputados (LT, 24.6.97)

Naturalmente, así como las estimaciones sobre superficie cultivada de coca son muy dudosas, también lo son las que se presentan en el cuadro anterior. De todos modos, considerando que los programas de sustitución de cultivos se concentraron en rubros nuevos como palmitos, maracuyá y pimienta, y en la introducción de variedades mejoradas de piña y banana, puede verse que su impacto es menor al que las entidades de desarrollo

alternativo se atribuyen, y que de todos modos se ha dado también un notable esfuerzo campesino por diversificar sus cultivos y reducir su dependencia de la coca.

Las autoridades suelen mencionar como logros de los programas de desarrollo alternativo el aumento de exportaciones de productos tropicales como la piña, el banano y el palmito. Y son, sin duda, logros en la medida en que muestran la posibilidad de ampliar los mercados vinculando la producción agrícola del Chapare al comercio internacional. Su dimensión actual, sin embargo, es muy limitada y persisten enormes dificultades para transportar grandes volúmenes en condiciones adecuadas de conservación.

Una evaluación objetiva y desapasionada de la experiencia boliviana de desarrollo alternativo concluiría en que se trata de un programa piloto que ha demostrado la viabilidad de esa estrategia si es que se logran vencer los obstáculos encontrados, y que para superar la condición de programa experimental o piloto y transformarse en una estrategia de impacto masivo y sostenible requiere de montos de inversión mucho mayores a los que se han ejecutado hasta el presente.

Los reportajes de prensa suelen destacar cifras globales de inversión que agregadas resultan ciertamente impresionantes. Por ejemplo, el 24 de junio de 1997, al difundir diversos criterios de evaluación de la política antidrogas del presidente Sánchez de Lozada, la redacción de Los Tiempos destacó que Bolivia habría recibido cerca de 300 millones para “desarrollo alternativo” en los últimos ocho años, convirtiendo a la zona del Chapare en una de las de mayor inversión pública por habitante en el país. Ese monto aparentemente incluía

las compensaciones por erradicación. De todos modos, si se descuentan los gastos de administración, consultorías y otros que quedan en el circuito de las propias agencias de cooperación⁸², y se divide el total por el tiempo encontraríamos que se han “invertido” entre 18 y 30 millones de dólares anuales con el fin de contrarrestar una economía que, como la de la coca, mueve por sí y sólo en el circuito legal, más de 100 millones al año⁸³.

Solamente para ilustrar las cifras que se manejan reunimos en el siguiente cuadro las informaciones publicadas sobre inversiones en desarrollo alternativo y las fuentes de financiamiento, además de incluir en la última columna, como referencia, las estimaciones del volumen que representa la “sub-economía de la coca”.

82 Marconi estimó que de cada 100 dólares destinados a programas de desarrollo alternativo, solamente 55 llegaban efectivamente al campo, siendo el resto absorbido por la maquinaria burocrática de la cooperación técnica, la administración y los pagos a factores externos.

83 El valor de la producción de coca excedentaria ha sido estimado en cerca de 70 millones de dólares anuales (ver Muller y Asociados 1996: 83), y aquí a ello se añade algo más por eslabonamientos de esa actividad con otros rubros (producción de bienes agrícolas alimenticios) y sectores (transporte y servicios).

Cuadro 12
INVERSIONES EN DESARROLLO ALTERNATIVO (1993-1997)
(en millones de dólares americanos)

Destino	Balanza de Pagos	Desarrollo	Alternativo	Eco. de la Coca **
Fuente financiera	USAID	USAID	USAID-UNDCP-CEE-Alemania-España-Francia	Fuentes no americanas*
1990	33,4	25,0	n.d.	n.d.
1991	76,5	23,8	n.d.	n.d.
1992	99,3	27,8	n.d.	n.d.
1993	59,5	26,9	33,36	6,46
1994	31,0	19,8	23,86	4,06
1995	16,7	30,0	16,13	?
1996	15,0	22,1	28,29	6,19
1997 ***	27,7	9,52	19,76	10,24

* Estimado por diferencia simple entre las dos columnas de la izquierda.

** Para permitir una comparación se consignan en esta columna las estimaciones acerca del volumen de la "sub-economía de la coca", estimado con datos de USAID por Muller y Asociados (1996: 83)

*** Comprometidos

Fuente: Cit. por Los Tiempos, 24.6.97⁸⁴, salvo 1997, que viene de FONADAL.

Es notable la dificultad de disponer de cifras confiables incluso sobre este aspecto. En una comunicación personal desde FONADAL recibimos la información de que para 1997 se habían comprometido inversiones por 37 millones de dólares, de los cuales la ejecución del año alcanzaría a los 19.65 consignados en el cuadro. Mientras el periódico había consignado que USAID contribuiría con 34,5 millones para 1997, FONADAL nos informó que la cifra estaba limitada a los 9.52 millones, pero que se habría negociado un total de 54 millones de dólares para inversión en el período com-

⁸⁴ En comunicación oficial, el Presidente Ejecutivo de FONADAL nos confirmó las cifras de inversión global consignadas para los años 1995, 1996 y 1997 remarcando que a su juicio existe una tendencia a la diversificación en las fuentes de financiamiento con la incorporación de la Comunidad Europea y de los países que la conforman.

prendido entre 1997 y el año 2002. El total canalizado o coordinado a través de FONADAL para el mismo período sería de 95,5 millones de dólares, entre los cuales se incluían los aportes del Gobierno de Alemania para el Plan del Trópico (de 726 mil dólares hasta 1998). Lo único claro en todo esto parece ser que existe la tendencia a un lento crecimiento de la participación europea y un pequeño descenso en las contribuciones realizadas por los Estados Unidos para apoyar el desarrollo alternativo como estrategia de lucha contra la producción de coca y derivados.

C. Interdicción y represión

La presión por alcanzar logros perceptibles, a veces autoimpuesta por las propias políticas institucionales de las agencias de lucha contra las drogas, tiende a concentrar la atención del público y de las autoridades en las cifras. La cantidad de droga decomisada, de personas detenidas, de bienes incautados, así como la de extensiones de cultivo erradicadas, han pasado poco a poco de ser meros indicadores a ser verdaderos objetivos de la lucha antidrogas. Como la información acerca de la cantidad de droga que circula en los mercados clandestinos es incierta, los promotores y responsables de la lucha antidrogas se aferran a los pocos datos disponibles y confiables que son los de su propia actividad, de donde fácilmente se puede pasar a realizar acciones con el único propósito de alcanzar crecientes metas cuantitativas.

Esta tendencia se ha agudizado con el tiempo haciéndose en los últimos años cada vez más evidentes los esfuerzos de las autoridades por argumentar con resul-

tados cuantitativos el éxito de algunas de sus campañas masivas, como el Operativo Nuevo Amanecer y los allanamientos de locales juveniles nocturnos. Esto no quiere decir necesariamente que la manipulación de datos haya sido parte de la política seguida en los últimos cuatro años, pero puede observarse que se ha mantenido la inercia de una lógica institucional a la que no parecen escapar ni las agencias nacionales ni las internacionales (Bertram y otros 1997: 102 a 176).

Cuadro 13
RESULTADOS DE LA LUCHA ANTIDROGAS

Resultados Año	Droga incautada (Kg.s)	Fábricas destruidas	Pozas incineradas	Detenidos
1991	9480,1	1386	2531	1047
1992	10185,4	1052	1913	1226
1993	9514,0	938	1727	1376
1994	8827,8	1613	2753	2632
1995*	6652,1	1686	2471	2254
1996*	10345,9	2011	3029	2929
1997**	268,0	n.d.	n.d.	224

* Del 1 de enero al 31 de octubre

** Solamente en Cochabamba y hasta el 22 de junio

Fuentes⁸⁵: 1991 a 1994, FELCN 1994 (Cit. Seamos p. 172) 1995 a 1996, FELCN 1996 1997, Comando Departamental de la FELCN, Cochabamba (no publicados)

85 Es muy difícil compatibilizar series de datos en este tema. Las mismas fuentes consignan datos diferentes que en muchos casos incluso se contradicen. En este cuadro hemos empleado el criterio de utilizar aquella fuente que tiene los datos más completos y dando preferencia a la publicación más reciente, pero aún así hay inconsistencias. Por ejemplo, en un informe se señalaba que hasta el 28 de agosto de 1995 se habían decomisado 7,2 toneladas de cocaína y en uno posterior se mencionaban decomisos por 6,6 toneladas hasta octubre del mismo año. El informe del que se obtuvieron los datos más recientes corresponde probablemente a noviembre de 1996 y por eso consigna datos solamente hasta octubre de ese año. Se trata de un informe exclusivamente cuantitativo pues solamente tiene cuadros y gráficos que, invariablemente, resaltan los éxitos crecientes de la FELCN. El énfasis cuantitativo se manifiesta claramente en el hecho de que han sido omitidos los datos correspondientes a los dos últimos meses de todos los años.

Lo que estos indicadores no mencionan habitualmente es a qué denominan “fábricas y laboratorios”, cuál era el estado de las pozas de maceración que fueron incineradas, y si éstas formaban parte de las “fábricas” o corresponden a una categoría totalmente diferente. Estudios previos nos informaron que lo que llaman “fábricas” son por lo general pequeñas unidades de producción artesanal, precariamente montadas en medio de la selva, y hechas de material barato que suele ser abandonado por los productores. La mayor parte de estas “fábricas” tiene entre una y dos pozas de maceración, y las estadísticas, como en el cuadro anterior, las consignan por separado (Laserna y otros 1995). Muchas veces las “fábricas” descubiertas y destruidas son encontradas al azar en patrullajes por senderos de la selva y se trata de instalaciones ya utilizadas y abandonadas por los productores ilegales, de modo que es difícil deducir el impacto real que tienen estas estadísticas sobre la circulación de drogas.

También se suele omitir datos acerca de la proporción de detenidos que pasa luego a la justicia con indicios y pruebas de culpabilidad, y mucho menos cuántos son efectivamente encontrados culpables al cabo de los prolongados juicios a que son sometidos. En un informe que tenía series entre 1987 y la primera mitad del año 1995 se consignaba un total de detenidos en ese período de 9887 personas, de las cuales el 34% pasó al Ministerio Público (Fiscalías) (Cit. Seamos 1996: 172). Otra de las pocas oportunidades en que se hizo esta aclaración fue cuando el Gral. Renato López Leytón, al dar su informe de despedida del Comando de la FELCN, mencionó que de las 1099

personas que habían sido detenidas en el Operativo Nuevo Amanecer, solamente 60 pasaron a los juzgados especiales, lo que representaba menos del 6 por ciento del total. Si estas cifras fueran generalizables al conjunto se deduciría que la FELCN realiza detenciones masivas en sus grandes operativos con la esperanza de encontrar, atrapados en la red, algunos culpables, pero logrando con ello aumentar las cifras de su exitosa actividad contra el crimen⁸⁶.

Cuando los resultados se evalúan considerando más bien la captura de grandes narcotraficantes o cabecillas, que indicaría el desbaratamiento de redes delincuenciales, las evaluaciones resultan más discutibles aún.

Las acciones más relevantes en este sentido, durante la gestión del presidente Paz Zamora, fueron la captura de Roberto Suárez y el audaz Decreto de Arrepentimiento con el cual salieron de circulación varios sindicados de encabezar redes de narcotráfico. La evaluación posterior enfatizó el hecho de que Suárez ya había perdido fuerza y vigencia, y que los “narcoarrepentidos” recibieron sentencias leves y eludieron la extradición⁸⁷.

86 El Director de la FELCN al finalizar el año 1996 consideró que ése había sido un período de grandes éxitos por la erradicación y las incautaciones, mencionando como prueba del éxito la detención de 3240 personas (EDe, 29.12.96). El comandante departamental en Cochabamba matizó este tipo de declaraciones al lamentar que “la mayor parte de los detenidos sean gente humilde y pobre” (PP, 8.1.97).

87 Lo de Suárez es evidente y además frecuente en todo el mundo, pues la posibilidad de capturar cabecillas delincuenciales aumenta justamente a medida que disminuye su importancia. El otro caso, sin embargo, sirvió sobre todo para que funcionarios extranjeros acusaran de negligencia y tolerancia a los jueces y fiscales bolivianos, deteriorando la imagen del sistema judicial boliviano y haciéndolo, de paso, más vulnerable a la presión. Notablemente, quienes acusaron a los narcoarrepentidos como extraditables tampoco proporcionaron a los jueces y fiscales bolivianos las pruebas que hubieran permitido castigarlos con sentencias mayores.

En la gestión del presidente Sánchez de Lozada el caso más relevante a este nivel ocurrió en septiembre de 1995. Fue la captura de Luis Amado Pacheco, “Barbaschocas”, a consecuencia de encontrarse en Lima, a bordo de un viejo DC-6 de matrícula boliviana, un cargamento de cocaína con destino a México. El caso fue relevante por muchas razones. En primer lugar por la cantidad y la calidad de droga capturada, pues se trataba de más de cuatro toneladas de clorhidrato, demostrando que los productores bolivianos estaban avanzando hacia las etapas superiores de refinamiento. En segundo lugar por el hecho de que la red desarticulada estaba en contacto directo con traficantes mexicanos, demostrando que los traficantes bolivianos estaban ganando en capacidad de diversificar sus contactos comerciales más allá de sus tradicionales vínculos con los colombianos. En tercer lugar, por las implicaciones políticas del caso que también fueron múltiples. Por un lado, uno de los colaboradores de Pacheco, detenido en la oportunidad aunque liberado varios meses más tarde al comprobarse su inocencia, había tenido relaciones muy estrechas con la secretaria privada del Ministro de Gobierno, lo que en su momento dio lugar a justificada alarma en la opinión pública. Por otro lado, Pacheco mismo había tenido tratativas comerciales con el Subjefe del MNR, Guillermo Bedregal, a quien le compró un departamento de lujo en la ciudad de La Paz⁸⁸. Pero

88 Aunque no se comprobó que el señor Bedregal, en ese momento además presidente de la Cámara de Diputados, hubiera tenido algo que ver con actividades de narcotráfico, sí quedó en evidencia que este dirigente político mintió al país al señalar que nunca tuvo nada que ver con Pacheco y que incurrió en el delito de evasión de impuestos pues en su declaración oficial figuraba un precio de venta muy inferior al que en realidad obtuvo de “Barbaschocas”.

aún más grave fue el hecho de que los informes de inteligencia de la DEA fueron entregados a la FELCN con el tiempo justo para que el avión no pudiera ser detenido en La Paz y tampoco fuera seguido hasta México, sino que fuera capturado en Lima. Esto demostraba que no había unidad de mando en la FELCN y que la DEA desconfiaba de este organismo, pero además provocó susceptibilidades por la posibilidad de que, desarmando el contacto boliviano, se hubiera ignorado de alguna manera a la parte más importante de la red, la mexicana. Notablemente, la prensa no registra informaciones de que la captura de “Barbaschocas” en Bolivia hubiera conducido a alguna captura en México⁸⁹.

Las dimensiones políticas del caso se hicieron también manifiestas en la utilización que se hizo del mismo. El embajador Kamman de los Estados Unidos aprovechó la oportunidad para presionar señalando que la captura del avión en Perú era vergonzosa para el país porque demostraba la ineficiencia de la FELCN (EDI, 16.1.96). Cuando se supo que eso había ocurrido precisamente porque la DEA retuvo información de inteligencia⁹⁰, el caso apareció ante la opinión pública como un intento deliberado de avergonzar a la FELCN y provocar su intervención.

89 Las declaraciones confesorias de este sujeto tuvieron una amplia cobertura e incluso se publicaron en entregas especiales de la prensa (Los Tiempos, 11, 12 y 13.10.95). En ellas Pacheco reveló hasta qué punto se justificaba la desconfianza en la FELCN: un coronel y otros oficiales proporcionaban cobertura a las actividades ilegales de Pacheco.

90 El jefe de inteligencia de la FELCN señaló que fue la DEA la que decidió hacer estallar el caso del narcoavión en el Perú y por eso “restringió información a FELCN”, algunos de cuyos jefes eran más leales a la DEA que a sus comandantes bolivianos (UH, 26.1.96).

La FELCN ha sido efectivamente reestructurada con asesoramiento de la Oficina Federal de Investigaciones de los Estados Unidos (FBI). La norma más llamativa de los nuevos reglamentos de la FELCN es la de que se cambia la nominación de la máxima autoridad de Comandante por la de Director Nacional, y no se restringe dicho cargo a un militar en retiro, abriéndose la posibilidad de que esa responsabilidad pueda incluso ser encomendada a un civil (UH, 6.2.96). El primer Director Nacional designado bajo la nueva reglamentación ha sido un General de la Policía.

En términos institucionales, el Ministerio de Gobierno desarrolló una vigorosa política de debilitamiento del sindicalismo campesino en el Chapare, en el entendido de que su influencia era anómala y debía ser sustituida por entidades estatales. Logró en parte esos objetivos al ampliar la presencia de la Policía y del Ejército en la zona, lo cual fue reforzado por acciones desarrolladas por el Ministerio de Justicia, que abrió oficinas de Defensa Pública y Derechos Humanos, y el Poder Judicial que instruyó la instalación de juzgados y fiscalías en algunos de los centros poblados del trópico cochabambino.

Otro hecho que sacudió a la opinión pública en esta gestión fue la captura del ex capitán de Ejército Isaac “Oso” Chavarría, acusado por el narcotraficante confeso Carmelo “Meco” Domínguez de ser uno de los más grandes comerciantes ilegales de droga de Bolivia y de haber sido protegido por el presidente Paz Zamora (O, LT y P, 26.1.94). Durante la captura de Chavarría se decomisaron documentos que demostraban que había mantenido una estrecha relación con

varios dirigentes del MIR, incluido Paz Zamora, y que había dado contribuciones a la campaña política de ese partido en 1987 y en 1989. En sus declaraciones ante la justicia, sin embargo, Chavarría negó tener vinculaciones con el narcotráfico y explicó sus contribuciones por una antigua amistad personal con el ex Presidente. Esta fue confirmada por Paz Zamora en declaraciones voluntarias ante una comisión del Congreso Nacional, en las que admitió haber cometido “errores, pero no delitos” por no haberse distanciado más de quien se sospechaba vinculado al narcotráfico (LR, 3.4.94)⁹¹.

En el proceso contra Chavarría fue formalmente acusado el segundo hombre del MIR, Oscar Eid Franco (P, 27.12.94), a quien los jueces encontraron culpable de encubrimiento y recepción de dinero de Chavarría, sentenciándolo en primera instancia a cuatro años de prisión (EDe, 5.11.96). Lo curioso del caso es que nunca se probó la culpabilidad de Chavarría, quien murió en la cárcel –legalmente inocente– víctima de un infarto mientras se le sustanciaba proceso judicial (H, 5.11.95). En este proceso cayó también preso el coronel Faustino Rico Toro, quien tuviera una fugaz gestión como Comandante de la FELCN en el Gobierno de Paz Zamora, aparentemente a sugerencia de Chavarría (UH, 24.3.94). Rico Toro fue extraditado a los Estados Unidos donde se declaró culpable utilizando un recurso jurídico que le permitió eludir el

91 El tema no era nuevo pues ya antes, para contrarrestar un video que mostraba a dirigentes de ADN con el ex rey de la cocaína Roberto Suarez, se había difundido una fotografía de Paz Zamora junto a Chavarría, la cual en su tiempo fue explicada como resultado casual de la utilización de una avioneta alquilada a Chavarría durante la campaña electoral.

juicio y reducir el tiempo que hubiera terminado por permanecer en la cárcel⁹².

Uno de los resultados de este caso fue el anuncio de la Embajada de los Estados Unidos de que se les había retirado visa de ingreso a ese país al ex presidente Paz Zamora y a varios de sus colaboradores entre los que se encuentran sus ex Ministros del Interior Guillermo Capobianco y Carlos Saavedra (EM, 13.1.96 y LR, 16.1.96). La anulación de visas de ingreso a los Estados Unidos ha sido políticamente utilizada como una sentencia simbólica de culpabilidad que refuerza el arbitrario papel de juez que se autoatribuyen algunos funcionarios del Gobierno de Estados Unidos, lamentablemente con la complicidad de dirigentes políticos bolivianos⁹³.

En una evaluación difundida por la prensa acerca de la política antidrogas en Bolivia, la organización Human Rights Watch denunció que habitualmente no se respe-

92 A su retorno Rico Toro volvió a insistir en su inocencia señalando que se declaró culpable como parte de una negociación judicial que le evitó problemas, argumentando que de todos modos en el juicio no se presentaron pruebas concluyente de su culpabilidad (LT).

93 Durante la campaña electoral de 1997 el tema de las visas y del veto americano que ello implicaría fue intensamente utilizado por el presidente Sánchez de Lozada para erosionar la candidatura de Paz Zamora, que a pesar de ello, o quizás por ello mismo, dado el fuerte resentimiento que existe en la población contra el Gobierno americano, logró una elevada votación (16,72%), gravitante presencia en el Congreso (30 de 157 parlamentarios), y su participación en la nueva coalición de gobierno presidida por el Gral. Hugo Bánzer, ex gobernante de facto entre 1971 y 1978. El MIR no ha sido el único partido afectado por este procedimiento de estigmatización y seguramente tampoco será el último. Ya se rumorea que dirigentes de ADN, como el ex responsable de la lucha anti-droga Gonzalo Torrico, habrían sufrido la sentencia simbólica del retiro de la visa por denuncias de un narcotraficante, y “Barbaschocas” Pacheco denunció como encubridor al Ministro de Gobierno Víctor Hugo Canelas. Aunque el Ministro ha iniciado juicio contra Pacheco por difamación y calumnia, seguramente sabe que su carrera política pende de un hilo pues la sentencia de la visa es emitida sin previo proceso ni lugar a defensa.

tan derechos humanos. El Ministro de Gobierno minimizó tales denuncias haciendo más bien mención a las violaciones a los derechos humanos que tienen lugar en los suburbios de los Estados Unidos (UH, 14.5.96). Sin embargo, el Director Nacional (Comandante) de la FELCN admitió que en su tarea los efectivos de ese cuerpo policial no siempre respetan “al cien por ciento” los derechos humanos (PP, 15.5.96). El Canciller restó también credibilidad al informe de la entidad americana de defensa de los derechos humanos mientras el diputado Juan del Granado le dio pleno aval (P, 25.5.96). No fueron los únicos que mostraron posiciones discrepantes. El Ministro de Justicia Blattman negó que existieran violaciones por la lucha antidrogas pero luego su Director Regional, Godofredo Rennike, informó que en el corto tiempo que llevaba de funcionamiento la oficina de derechos humanos en el Chapare, había recibido 2000 denuncias y que había verificado la existencia de violaciones a los derechos humanos, avasallamiento de las familias que se dedican a los cultivos de hoja de coca por Dinaco y en algunas oportunidades por agentes de Umopar y la Felcn” (LT, 11.11.96).

Un tema que no puede dejar de mencionarse, pues formaba parte de las propuestas contenidas en el “Plan de Todos”, es el que se refiere al control de insumos y sustancias químicas. La propuesta electoral del presidente Sánchez de Lozada ofrecía cuidar “que los controles no interfieran con las legítimas actividades de los sectores productivos, de investigación científica y financiera”, sugiriendo que el sistema vigente contenía restricciones que “contradicen el modelo de economía de mercado” (MNR 1993: 103).

La tendencia prevaleciente, sin embargo, se mantuvo sin modificación alguna. Cuando se puso en vigencia la Ley 1008 la lista de sustancias químicas controladas alcanzaba a nueve, pero al comenzar el año 1997, según anuncio del director nacional de sustancias controladas, ya llegaba a 42 (EDe, 1.2.97). El tema es ciertamente importante porque entre esas sustancias se encuentran muchos insumos de uso común en la industria, empezando por el bicarbonato de calcio y el kerosene y terminando en el éter y los ácidos clorhídrico y sulfúrico, lo que coloca a muchos industriales en una situación vulnerable al chantaje y la presión de funcionarios inescrupulosos. Afortunadamente no se han conocido casos de este tipo durante los últimos años, pero no es difícil imaginar que éste es un riesgo adicional que desalienta a los empresarios cuando toman decisiones de inversión. El hecho de que no se cuantifiquen estos impactos no debiera inhibir su consideración a la hora de evaluar y diseñar una política antidrogas.

D. Conflicto y opinión pública

El costo político que tuvo que pagar el Gobierno del presidente Sánchez de Lozada no se mide solamente en la frecuencia e intensidad de los conflictos con los campesinos y sus aliados, sino también en el evidente desgaste de su imagen y la pérdida de confianza de la población en su capacidad para manejar este problema.

Empezemos por señalar que para la mayor parte de la población el narcotráfico y la coca no son un problema fundamental. La Encuesta de Seguridad Humana encontró, en una muestra bastante representativa de la pobla-

ción urbana y rural del país, que sólo el 1,8% de la gente considera que el narcotráfico es el principal problema del país (sobre todo entre jóvenes de los estratos medio y alto), y el 1,1% se refiere a la erradicación de cocales como el principal problema (predominando las opiniones de adultos del estrato alto) (PNUD 1996: 162, Cuadro 30). El narcotráfico tampoco figura entre los temores más importantes de la población pues solamente el 4,3 % menciona que teme ser agredido por el narcotráfico, en tanto que, lamentablemente, la proporción de los que temen agresiones de la policía es el doble (8,9%) (PNUD 1996: 164, cuadro 38)⁹⁴. Para apreciar estas magnitudes señalemos que quienes provocan mayores temores son las pandillas (42,1%) y los ladrones (37,1%).

Según la misma fuente, cuando se indaga específicamente sobre el narcotráfico, el 41,1% considera que “no afecta su seguridad personal”, en tanto que el 45,7% cree que la perjudica y el 10,1% considera que “terminará por destruirla”. Estos temores son mayores cuanto más elevado es el estrato social de los entrevistados (PNUD 1996: 166, cuadro 43). Por el conjunto de las respuestas dadas en otros temas se deduce que los riesgos a la seguridad personal provocados por el narcotráfico no solamente se refieren a los productores y traficantes mismos sino a todo el ámbito político-institucional que gira en torno a su ilegalidad y represión, y que incluye también a las agencias de lucha antidroga.

En este contexto es comprensible que la política predominante, de erradicación de la coca, no genere mucho

94 Es necesario, sin embargo, matizar este dato señalando que una elevada proporción de los entrevistados, el 37,7%, afirmó que recurriría con mayor confianza a la policía frente a problemas de seguridad personal (cuadro 40, p. 115)

apoyo de la población. La más alta proporción de gente cree que la erradicación sólo debe ser voluntaria, mientras que un 34,4% cree que la coca excedentaria “no debería eliminarse”, limitándose al 17.1% la proporción de gente que considera que debería eliminarse “por cualquier medio”. Estos datos son muy llamativos si se considera que la pregunta no se refería en general a la coca, sino específicamente a la coca excedentaria “que se cultiva para usos no tradicionales” (PNUD 1996: 167, cuadro 48).

Una encuesta de opinión más reciente levantada entre la población adulta de las ciudades de La Paz y Cochabamba (Córdova 1997: cuadro 1) señaló que “drogas y narcotráfico” tenían el tercer lugar en orden de importancia, luego de los problemas económicos y de empleo.

Seguramente por eso la mayor parte de la gente señala que el Gobierno da más importancia a la represión (38,7%) y a la erradicación (43%), cuando la prioridad, según ellos, debería estar en educación y prevención (55,7%) y en el control de insumos químicos y de dinero (22,3%) (Córdova 1997: cuadros 2.1 y 2.2)⁹⁵.

Al mismo tiempo, en dicho estudio se encontró que el 73% de la gente cree que los campesinos defienden sus cocales por motivos económicos (Córdova 1997: cuadro 4.1) y es aún mayor la proporción de los que creen que los campesinos sí tienen la razón al defender

95 Para matizar éstos y los demás datos obtenidos por la encuesta referida, es interesante destacar que la misma detectó también que la gente no se siente bien informada (70,7%) pues considera que, aunque hay información abundante, es de mala calidad (38,7%) o está más formada por opiniones (52,7%) que por informaciones (cuadro 5.2).

sus cicales, lo cual implica que consideran legítimos también otros motivos inherentes a la misma coca y no sólo a su situación en el mercado (tradicción cultural, usos medicinales, etc.). En este marco es comprensible que el 80% de la gente exprese su desacuerdo con la posibilidad de que se intensifique y haga más dura la erradicación (Córdova 1997: cuadro 4,3). En efecto, la población expresa una muy fuerte demanda (96%) de que se busquen acuerdos concertados en el tema, sobre todo entre el Gobierno y los cocaleros (73,7%) (Córdova 1997: cuadro 3.2) y creen que ese acuerdo es posible (82%) (Córdova 1997: cuadro 3.3). De los pocos que no creen que un acuerdo es posible, la mayor parte de la gente atribuye la responsabilidad de ello al Gobierno porque “no cumple” (Córdova 1997: cuadro 3.4).

Esto no quiere decir que la gente sea tolerante con el narcotráfico. Sus opiniones se muestran fuertemente inclinadas a repudiar a los narcotraficantes pues un 95% está de acuerdo en una política de interdicción más dura, aunque no tanto que implique sacrificar los derechos individuales.

Si bien la encuesta no tenía el propósito directo de detectar la opinión de la gente sobre el desempeño gubernamental, no puede dejar de llamar la atención el hecho de que la gente tiene la percepción de que quien más influye y define las decisiones sobre el tema es el Gobierno de los Estados Unidos (esta percepción es mucho más pronunciada entre los periodistas según se desprende de una pequeña muestra levantada en Cochabamba en el marco del mismo estudio). De aquí resulta muy evidente que la ciudadanía tiene una pobre imagen del Gobierno de Bolivia y del país mismo del

que forman parte, por la escasa soberanía que se tiene en este tema (Córdova 1997: 33 y 34, y cuadro 3.2).

Finalmente, es importante señalar que un tema extremadamente riesgoso para el conjunto del sistema político ha sido la continua utilización de las llamadas “narcovinculaciones” para deslegitimar y perjudicar al adversario. Aunque el propósito aparente era el de justificar el cambio de orientaciones en la política antidrogas, la erosión que ello ha generado en todo el sistema político ha terminado por afectar tanto a los acusados como a los acusadores. En primer lugar porque pone en evidencia que aunque se hable de la necesidad de impulsar una política de Estado, que trascienda las gestiones de gobierno, en la práctica se la tiende a utilizar y aplicar en una perspectiva limitada a los períodos gubernamentales. Y en segundo lugar, porque la ciudadanía es educada en la desconfianza hacia sus gobernantes y en el desprecio hacia los políticos. Obviamente no se trata de abogar por la impunidad basada en el intercambio de encubrimientos que a veces también se ha denunciado, sino de un trato más sobrio y equilibrado de las acusaciones y sospechas.

CONCLUSIONES

A diferencia de lo que ocurrió con otros temas, “El Plan de Todos” fue ignorado en la toma de decisiones y no sirvió como referencia de orientación de la política hacia la coca y sus derivados, aunque contenía algunas propuestas interesantes. De aquí podría inferirse que en la alianza MNR-MRTKL no se reconoció la importancia que tenía la cuestión de la coca y que esa misma actitud fue compartida por los aliados del MBL y la UCS pues continuó hasta muy avanzada la gestión gubernamental del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

De hecho, ésta se caracterizó por dos etapas muy marcadas. La primera, signada por esa suerte de menosprecio del tema y por la duda y la ausencia de decisiones cuando se lo trabaja explícitamente, se prolongó hasta fines de 1994 y coincide casi totalmente con la gestión de Germán Quiroga en el Ministerio de Gobierno. En ella es claramente perceptible que en el orden de prioridades del Gobierno la coca y la lucha antidrogas ocupan un lugar muy secundario. La segunda etapa estuvo más bien marcada por acciones destinadas a dar cumplimiento a las exigencias provenientes de presiones internacionales, pero las prioridades se mantuvieron en otros campos a los que el Presidente y su equipo le dedicaron mayor atención. Esta segunda etapa se inicia con la difusión de una especie de ultimatum “confidencial” planteado por la Embajada de los Estados Unidos y se mantiene con las amenazas periódicas de “descertificación” realizadas a través del Departamento de Estado de ese país. Esta etapa tiene a los Ministros

de Gobierno Carlos Sánchez y Victor Hugo Canelas como sus principales ejecutores.

A diferencia de lo que ocurrió en otros campos de diseño y gestión de políticas, el Presidente en ningún momento se involucró activamente en este tema y su “ausencia” intelectual se manifestó en la multiplicación de posiciones y declaraciones divergentes y contradictorias por parte de sus Ministros y colaboradores. En efecto, la unificación formal de mando en el Ministerio de Gobierno no evitó que a lo largo de los cuatro años de gestión las autoridades expresaran frecuentemente posiciones discrepantes en casi todos los ámbitos de la temática. El propio Presidente emitió mensajes contradictorios que reprodujeron y amplificaron las dudas sobre la definición de los problemas, sobre los métodos adecuados para resolverlos y sobre las fuentes decisorias.

Por lo tanto, la primera conclusión, y quizás la más importante, que puede plantearse es que *la falta de una política consistente puso al Gobierno en condiciones de extrema vulnerabilidad frente a las presiones externas e internas*, determinando que sus acciones obedecieran sobre todo a la necesidad de obtener resultados inmediatos, medibles y perceptibles. El objetivo fundamental del gobierno en su política antidrogas ha sido, en definitiva, aliviar las presiones externas a fin de no poner en riesgo las transformaciones institucionales en las que sí había una clara voluntad política y un profundo compromiso. *El tema de la coca ha sido considerado sobre todo como un problema de gobernabilidad, no de desarrollo ni de relaciones internacionales.*

A la luz de lo ocurrido en estos años es posible considerar un error el haber descartado las políticas gestadas en el período 1985-1993, no tanto porque aquellas fueran las mejores, sino porque el esfuerzo de diferenciación y ruptura dejó un vacío que hizo aún más evidentes las dudas del Presidente y su equipo sobre el curso que había tomado la lucha antidrogas en el país.

En el debate político nacional sobre el tema se ha insistido mucho en la necesidad de desarrollar una política de Estado que trascienda las gestiones gubernamentales. Ello no se ha logrado. Si bien se argumenta que la Ley 1008, del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, representa esa política dada su vigencia desde 1988, no es así porque esa norma ha sido y sigue siendo objeto de críticas y su plena aplicación es políticamente inviable.

La política antidrogas en Bolivia ha nacido y se ejecuta a partir de compromisos internacionales y es también fuertemente dependiente de la posibilidad de acceder a recursos externos para su ejecución. Esto es algo que no se puede ignorar, pero tampoco se debe desconocer que hay experiencias en el propio país que demuestran que es posible abrir espacios de negociación y concertación tanto con las fuerzas externas como con los actores internos. Esos espacios han sido muy restringidos durante la gestión gubernamental del presidente Sánchez de Lozada quien estaba plenamente consciente de que ello se debía en parte a la propia incapacidad de su Gobierno para llevar a cabo un proceso interno de concertación. Como él mismo lo señaló, “no podemos pedir ayuda ... si no tenemos una estrategia y una política concertada” (P, 25.2.95).

Si no se pudo avanzar en la concertación interna es porque tampoco se llegó a reconocer a los sindicatos campesinos como interlocutores capaces de representar intereses legítimos. Cuando se intentó el acercamiento con los campesinos el Gobierno se encontró con que tampoco contaba con propuestas que pudieran satisfacer sus expectativas y necesidades puesto que persistía la emisión de mensajes contradictorios que reducían la confiabilidad de sus delegados. En verdad, como señalamos en el texto, no era posible que los esfuerzos de diálogo prosperaran pues ninguna de las partes logró definir sus objetivos más allá de las metas y los métodos de la erradicación, y menos demostraron que estaban en posibilidades de reconocer la legitimidad de los objetivos del otro. Al persistente fracaso del diálogo siguió el endurecimiento de los conflictos sociales y la adopción, por parte de los campesinos, de posiciones cada vez más radicales y aisladas del resto, lo cual podría deteriorar aún más las condiciones para el futuro de la concertación.

En consecuencia, puede también afirmarse que el Gobierno tuvo que pagar un costo político elevado para lograr un cierto alivio en la intensidad de las presiones externas, el cual se refleja en conflictos con los campesinos, en el desgaste de su imagen y en la pérdida de confianza de la población para manejar esta temática.

Los costos de este proceso fueron probablemente más elevados para la sociedad, que tuvo que soportar la agudización de tensiones y conflictos, y para los mismos campesinos del Chapare tanto a nivel colectivo, por el acoso a sus organizaciones, como familiar, por las pérdidas de vidas y libertades que han sufrido y corren el riesgo de seguir sufriendo.

En el marco de las experiencias descritas parece absolutamente necesario llevar a cabo un proceso de formulación de una política coherente y viable hacia la coca y hacia las drogas. Ese proceso debe ser, en primer lugar, concertado tanto interna como internacionalmente, pues sólo de esa manera se podrá garantizar que las partes involucradas asuman y compartan responsabilidades. Para ello es preciso empezar por generar mecanismos de diálogo que conduzcan a que las partes no solamente fortalezcan su capacidad de identificar y expresar cuáles son sus intereses en juego, sino que desarrollen también su capacidad para comprender cuáles son los intereses reales de sus interlocutores. *Es imperativo superar la preocupación actual, excesiva y distorsionante, en metas y métodos, para recuperar una visión del problema real, construir una concepción compartida de sus causas y dimensiones y definir objetivos alcanzables.* Es posible que ello pueda facilitarse si se logra disminuir la influencia que tienen en el diseño de las políticas las agencias encargadas de su ejecución, cuyo rol debe limitarse a la provisión de datos e información, y se involucra en el diálogo a una gama más amplia de interlocutores políticos y sociales.

Habrà que reconocer también que, de empezar, ese proceso enfrentará un clima adverso y poco propicio. La frecuencia con que han fracasado intentos previos de diálogo y de negociación ha generado desconfianza en las partes, tanto hacia este procedimiento como hacia los interlocutores habituales, a quienes se tiende a ver más como adversarios cuya voluntad debe ser doblegada por la presión y la fuerza, que como socios con inte-

reses distintos pero no antagónicos. Por eso, *el diálogo necesita ser previamente preparado, es decir, debe empezarse por “concertar la concertación”*, definiendo sus normas y procedimientos, sus plazos y objetivos, sus protagonistas y mediadores, sus aspectos logísticos y sus posibles resultados. Al mismo tiempo, deberá trabajarse en la formación y capacitación de los que participarán del proceso, y en la generación de un clima político que lo haga posible, incluyendo la apertura de un proceso similar con los otros gobiernos interesados en el problema a fin de evitar que sus urgencias pongan en riesgo los esfuerzos que se inicien y que, en definitiva, son de interés común. No se trata de dejar todo en suspenso mientras se logra un acuerdo definitivo, sino de empezar por realizar acuerdos mínimos de cumplimiento en el corto plazo y de acuerdos procedimentales sobre cómo se deberán producir nuevos acuerdos de política para el mediano y el largo plazo. El problema no es sencillo y no tiene soluciones simples.

CAPÍTULO 4
1997 - 2009

EL PODER DE LA AMBIGÜEDAD⁹⁶

“Dosis sola facit venenum”,

Paracelsus

El 30 de enero de 2009, apenas unos días después de que el electorado boliviano respaldara con poco más de la mitad de los votos emitidos el proyecto de reformas del presidente Evo Morales contenido en una nueva Constitución Política del Estado, y cuando la opinión pública recibía pasmada las revelaciones sobre corrupción en YPFB, la empresa estatal más importante del país, tres noticias contribuyeron a complicar todavía más el panorama.

La más sencilla informaba que el Director de la DEA en Bolivia había dejado el país, cumpliendo así la orden que emitiera el Gobierno 90 días antes de suspender las actividades de la agencia antidrogas de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, se informaba que la Fuerza

⁹⁶ Este estudio fue realizado en el marco de un programa coordinado por Juan Gabriel Tokatlian para la Corporación Andina de Fomento, y se publicó en el libro *La guerra contra las drogas en el mundo andino. Hacia un cambio de paradigma*. Ed. Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2009. Los datos han sido actualizados.

Especial de Lucha Contra el Narcotráfico había destruido, en un solo día y en una sola zona, 115 pequeñas factorías de cocaína. Y, por si fuera poco, mientras eso ocurría a unos 50 kilómetros de la ciudad de Cochabamba, cerca de la población de Camiri, un antiguo centro petrolero de Santa Cruz, la policía decomisaba un camión abandonado por desperfectos mecánicos a la orilla de un camino: cargaba más de 5 mil litros de éter, uno de los precursores básicos para el refinamiento de la cocaína.

En la nueva Constitución, que supuestamente ha de reorganizar la vida política, económica y social del país, hay una sección que se refiere exclusivamente a la coca. Ella pertenece a la Cuarta Parte de la Constitución, que es dedicada a la “Estructura y Organización Económica del Estado”, y tiene un solo artículo, el número 384: “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”. Este párrafo es ahora parte de la norma legal superior de Bolivia, que el presidente Evo Morales puso en vigencia el 7 de febrero de 2009.

Esta referencia merece consideración por muchas razones. Su redacción adolece sin duda de muchos defectos y es mucho menos precisa de lo que recomienda la jurisprudencia constitucional. En su contenido, define a la coca como “originaria y ancestral” y obliga al Estado boliviano a protegerla, sin hacer referencia alguna a zonas de cultivo o mercados. Refiere tres razones para hacerlo: cultural, natural y social, utilizando conceptos de uso frecuente en el discurso contemporá-

neo: patrimonio, biodiversidad y cohesión, con lo que toca fibras sensibles en la opinión pública. También rechaza el tratamiento de la coca “en su estado natural” como estupefaciente (lo cual es obvio pues se trata de un estimulante).

Estos argumentos podrían justificar la inclusión del tema en otras partes de la Constitución. Por ejemplo, en la que trata los derechos de las naciones y pueblos indígenas. Pero es llamativo que se lo incluyera en la parte económica dado que no se justifica su protección en el rol económico que puede desempeñar su cultivo para algunos productores, sino en aspectos culturales o sociales de su uso y consumo.

Más aún cuando se toma en cuenta la última oración del artículo, porque sugiere más bien un tratamiento de tipo programático, pues propugnaría la “revalorización, producción, comercialización e industrialización” de la coca como un aspecto relevante de la “estructura y organización económica del Estado” boliviano. Tan relevante que no tienen similar tratamiento la papa, el maíz o la quinua, que pueden ser también definidos como originarios y ancestrales, ni el algodón, la soya o el trigo, cuya importancia económica es inobjetable.

El mismo artículo contiene una contradicción pues luego de afirmar que la coca “en su estado natural no es estupefaciente”, establece la necesidad de que el estado regule su revalorización y su transformación industrial mediante ley, es decir, que promueva el procesamiento de la coca, lo que implica llevarla hacia un estado “no natural”.

Considerando el controversial lugar de la coca en la política interna y en las relaciones internacionales de

Bolivia, es difícil pensar que este artículo hubiera sido redactado a la ligera, como lo supondría cualquiera que haya seguido de cerca los procesos de aprobación del nuevo texto constitucional.⁹⁷ Al contrario, por su relevancia política uno está obligado a suponer que todo el artículo ha sido cuidadosamente meditado y que hasta las imprecisiones y ambigüedades, pasando por los errores gramaticales, son todos deliberados.

Pero más allá de esas especulaciones, pues no son más que eso mientras no se concreten las intenciones de los legisladores en la ley a que hace referencia el artículo, lo importante es el mensaje que contiene la inclusión del artículo en la Constitución. Es un mensaje que recuerda de manera explícita el enorme peso político de los cultivadores de coca en “el proceso de cambio” que preside Evo Morales, que no ha dejado su cargo de máximo representante de las seis federaciones campesinas que agrupan a los productores de coca de la zona del Chapare.

⁹⁷ Ningún artículo del mismo se aprobó en sesiones ordinarias y regulares de la Asamblea Constituyente. El primer borrador fue aprobado en grande, sin lectura, en una apurada sesión lejos de la sede legal de la Asamblea, en ausencia de la oposición y en medio de enfrentamientos que dejaron dos muertos y decenas de heridos entre La Calancha y La Glorieta. La aprobación en detalle se hizo también en una sesión irregular, fuera de la sede legal y con los opositores acosados, y mediante un procedimiento expedito que consistió en leer cada artículo y aprobarlo con un rápido levanta manos de los asistentes. Y el texto final se modificó en el Congreso, pese a que éste no tenía atribuciones para hacerlo, en sesiones de emergencia mientras la plaza Murillo se encontraba rodeada por miles de militantes oficialistas que amenazaban a los parlamentarios.

EL FRACASO DE LOS ÉXITOS

Es indudable que la posesión de Evo Morales como presidente de Bolivia fue una demostración particularmente clara del fracaso de la política antidrogas en el área andina: produjo el resultado opuesto al que buscaba. Fue una política inadecuada que no pudo alcanzar sus objetivos de largo plazo y que, más bien, empeoró la situación.

En efecto, el triunfo en las urnas del líder de los campesinos cocaleros, con más del 50% de los votos válidos, es la mejor prueba de que la política represiva que se aplicó no logró lo que buscaba, sino que generó efectos opuestos a los que perseguía⁹⁸. A nivel general, como en Bolivia, las drogas siguen fluyendo en abundancia a precios cada vez más bajos y las cárceles están cada vez más llenas de narcotraficantes ocasionales y consumidores a los que la represión empujó a la delincuencia, mientras unas bandas criminales reemplazan a otras y se adaptan velozmente a los cambios. Por si eso fuera poco, el desarrollo y la democracia están amenazados hoy por movimientos de orientación nacionalista y populista que desconfían de la modernidad y miran con nostalgia el pasado, y que reclutan a sus militantes más decididos y vigorosos entre los pobres que fueron,

⁹⁸ Por supuesto, el ascenso político de Evo Morales no se debe únicamente a la lucha cocalera, sino también al desarrollo de una democracia que fue superando las condiciones de exclusión al abrirse a la participación más activa de los ciudadanos, independientemente de sus condiciones económicas, sociales, residenciales o educacionales. La distribución de las tierras en 1953, el voto universal en 1955, la reforma municipal en 1994, la creación de distritos electorales uninominales en 1997 son algunos de los hitos que demuestran el avance de la democracia en Bolivia y la gran apertura de su sistema político ya mucho antes de que Evo Morales asumiera la Presidencia.

además, desplazados a los márgenes o fuera de la ley por la política prohibicionista, como es justamente el caso de los campesinos cocaleros.

Por supuesto, no es la primera vez que una política genera efectos contrarios a los que busca. La represión simultánea a los insurgentes políticos y a los traficantes de drogas los convirtió en aliados, a veces conflictivos pero a veces fusionados, en mundos tan distantes como Perú, Colombia y Afganistán, de una manera tal que los conflictos políticos terminaron confundidos con fenómenos delictivos que, además, alcanzaron dimensiones verdaderamente masivas. No menos grave ha sido la continua erosión de los derechos y de las libertades individuales en los países en que el consumo es elevado, en los cuales la prohibición entregó de facto la gestión del mercado de las drogas a mafias inescrupulosas que explotan a los consumidores, aumentan los riesgos de salud para todos y potencian los submundos delincuenciales.

En realidad, comparado con esos fenómenos, el hecho de que los cocaleros bolivianos hubieran usado con éxito los mecanismos democráticos para defender sus cultivos y poner en cuestión la política antidrogas debería considerarse más como una oportunidad que como un problema, aún cuando sin duda también abusaron de esos mecanismos en muchas de sus protestas.

Por supuesto, discreparán quienes todavía sostengan que la prohibición, y las políticas represivas que la implementan, son eficaces para reducir o eliminar los daños que causa el consumo de sustancias psicoactivas.

En todo caso, la presencia de Evo Morales en la Presidencia de Bolivia ofrece también la oportunidad de

realizar una profunda revisión de la política antidrogas prevaleciente, que ha estado fundada en supuestos o prejuicios morales⁹⁹, que carece de fundamentos científicos capaces de sustentar el carácter absoluto con que se implementa¹⁰⁰, y que ha sido sobre todo demagógicamente aprovechada por líderes y partidos políticos para avanzar causas que, en general, poco tuvieron que ver con las necesidades de la gente y mucho con el control de las sociedades¹⁰¹.

De todos modos, la historia del triunfo cocalero en Bolivia es también una demostración de que hay una historia de fracaso en las políticas antidrogas. Un fracaso que ya no podrá esconderse con el logro de metas parciales que, al fin y al cabo, muestran que la burocracia cumple aunque la política falle. Revisemos esa historia.

99 Entre ellos, el rechazo al placer corporal que se extiende hacia todas las sustancias que lo provocan "desde afuera", la incapacidad de los individuos para discernir lo que es bueno o malo para ellos, y por tanto la necesidad de que el Estado los proteja incluso de sí mismos, o la desconfianza hacia los hábitos y consumos que corresponden a otras culturas.

100 Los estudios científicos sobre la coca y la cocaína son menos abundantes y concluyentes de lo que comúnmente se cree y ciertamente no ofrecen las certezas que deberían tener decisiones de prohibición tan absoluta como las adoptadas en las convenciones internacionales. Si hoy es poco lo que se sabe, era mucho menos en 1912, que es cuando se inició la prohibición, que ha sido reiterada como una tradición por convenciones en las que la información fue dominada por los organismos represivos que se han especializado en justificar su propia existencia.

101 La literatura en ciencia política a este respecto es abundante. Pero más impresionantes son las confesiones que hacen los propios funcionarios cuando dejan los cargos, como fue el caso de George Schultz, Secretario de Estado de Ronald Reagan.

LA IMPOSIBLE ERRADICACIÓN DE MORALES

A fines de 1997 un Diálogo Nacional convocado por el Gobierno decidió “sacar a Bolivia del circuito del narcotráfico” en los cinco años previstos para la gestión iniciada entonces bajo la presidencia del ex dictador (1971-1978) Hugo Bánzer Suárez. Se intentaba así poner fin a la política oscilante y ambigua que se había seguido en el país, debido a que el Gobierno de Bolivia no podía satisfacer simultáneamente las presiones internacionales, que le exigían erradicar los cultivos de coca, y la resistencia interna de los campesinos, que habían incorporado dichos cultivos en sus estrategias de diversificación agrícola.

La propuesta de resolver el problema mediante la creación de nuevos mecanismos de control, planteada en ese evento, resultó demasiado complicada para un proceso de concertación que en el fondo fue convocado para producir consignas simples y capaces de orientar al Gobierno¹⁰².

102 En esa ocasión tuve la oportunidad de plantear el reemplazo de la autorización abstracta de cultivos definiendo áreas sin límites precisos, por autorizaciones individualizadas a campesinos que cumplieran normas elementales como el registro catastral de propiedades, el pago de impuestos y la firma de contratos. La extensión autorizada a cada uno dependería del total que se deseaba alcanzar, de modo que se fortalecía institucionalmente al Estado y las municipalidades, se formalizaba e incluía a los campesinos y podía aislarse más fácilmente a quienes transgredían las normas. La propuesta, que buscaba transformar la prohibición en regulación y formalizar los cultivos campesinos en vez de condenarlos a la ilegalidad, no fue aceptada y en su lugar se aprobó un proyecto más represivo (ver Fundemos 1997). El 2005, durante el Gobierno de Carlos Mesa, se recogió parcialmente la idea al “autorizar” el cultivo de un cato por familia pero sin establecer ninguna condición que lo garantizara.

En base a ese “acuerdo”, del que obviamente se excluyeron los productores campesinos, se diseñó y puso en marcha el denominado “Plan Dignidad”. La meta del Gobierno era eliminar toda la coca excedentaria, sea que se contara o no con el apoyo de la comunidad internacional porque era, como dirían en más de una ocasión las autoridades gubernamentales, “una cuestión de dignidad nacional”.

El Plan puso fin, de manera gradual pero rápida, al proceso de compensación que en los años anteriores había permitido a los campesinos recuperar parte de sus inversiones cuando sus cultivos eran erradicados por la fuerza. Primero se redujo el monto de compensación, luego se lo transfirió a las comunidades, y finalmente fue eliminado. Ante el riesgo de perderlo todo, muchos campesinos optaron por reducir sus cicales antes de que la compensación desapareciera y por eso la superficie cultivada cayó aceleradamente en el país. El año 2000 el presidente Bánzer llegó a afirmar que se estaba alcanzando la meta de “coca cero” en la zona del Chapare¹⁰³.

103 Las áreas principales del cultivo de coca en Bolivia son los Yungas de La Paz, donde el cultivo es legal pues se supone que abastece el consumo tradicional y no debería exceder las 12 mil hectáreas, y el Chapare de Cochabamba, que es la zona de expansión de la economía campesina, que fue definida como zona de transición por la Ley de modo que los cultivos están sujetos a erradicación a medida que se logren avances en el desarrollo. La Ley prohíbe el uso de químicos herbicidas en la erradicación de cicales.

Cuadro 14
SUPERFICIE CULTIVADA DE COCA
(Has.)

Año	Total	Chapare	Yungas
1998	37.800	23.500	14.300
1999	21.801	7.501	14.300
2000*	14.600	300	14.300
2001*	19.900	5.100	14.800
2002*	21.600	6.200	15.400
2003	23.600	7.300	16.250
2004	27.700	10.100	17.600
2005**	25.400	7.300	18.500
2006***	27.500	8.300	18.900
2007***	28.900	8.800	19.800
2008****	30.500	9.800	20.700
2009****	30.900	9.700	21.200

*Desagregación entre Chapare y Yungas es estimada.

**Datos preliminares del 2005 y estimaciones para el 2006

*** ONUDD Informe Mundial de Drogas 2008. Para ambos años la región de Apolo contó con 300 has.

****UNODC, Monitoreo 2009

Fuente: SINALTID

Al mismo tiempo, sin embargo, su Ministro de Hacienda expresaba preocupación por el impacto económico y social que tenía la erradicación de cultivos de coca en la economía, pues estimaba que con ella se estaba generando una pérdida en valor superior a los 500 millones de dólares anuales, algo menos del 1% del producto interno bruto pero que provenía de una región situada en el centro del país y por la que atraviesa su principal arteria de transporte y comercio.

Tales preocupaciones tenían fundamento. El año 2000 estuvo marcado por revueltas y conflictos sociales que por poco derribaron al Gobierno, que en abril de ese año debió suspender un Estado de Sitio por imposibilidad de aplicarlo, y en septiembre se vio obligado a

aceptar una interminable lista de peticiones y demandas sociales que tampoco pudo cumplir¹⁰⁴.

Desde entonces la superficie cultivada volvió a crecer, y también los conflictos sociales, que se hicieron cada vez más violentos. A comienzos del 2002 el intento de cerrar un mercado legal de coca provocó bloqueos y enfrentamientos que causaron la muerte de varios campesinos y policías.

Acusado de haber incitado a la violencia y con la intención de permitir su juzgamiento por la muerte de dos policías en los conflictos, el entonces dirigente cocalero y diputado Evo Morales fue expulsado del Parlamento¹⁰⁵.

Seis meses después no solamente volvió al Congreso con los votos de su circunscripción electoral sino que, al obtener la segunda votación como candidato presidencial, logró el derecho a disputar la presidencia en la segunda vuelta congresal. Reacio a las negociaciones

104 La denominada "guerra del agua" en abril del 2000, y los bloqueos campesinos del "septiembre negro", han recibido considerable atención mediática y hay varios ensayos destinados a analizarlos. En la mayor parte de los casos se trata de interpretaciones apologéticas de ambos sucesos, presentados como parte del movimiento antiglobalización en unos casos, y como generadores de una nueva ciudadanía. Ver por ejemplo los trabajos de Crespo (2007) y García Linera et al. (2000). Una colección más equilibrada de estudios fue publicada por Diego Ayo (2002). He estudiado estos eventos como parte del proceso político y económico más amplio en Laserna (2005).

105 En enero de 2002, en protesta por el cierre de un mercado de coca legal, los campesinos liderizados por Morales bloquearon la carretera en una zona cercana a la ciudad de Cochabamba. En los enfrentamientos murieron tres campesinos, tres militares y un policía, pero de estos últimos, dos fueron capturados por una turba que atacó los vehículos en los que los estaban evacuando por estar heridos, y fueron golpeados, torturados y cruelmente asesinados. Los familiares pidieron al Congreso el desafuero de Morales para su juzgamiento, y el pedido fue admitido el 23 de enero de ese año considerando que el diputado hizo "abuso de la inmunidad parlamentaria". Morales inició de inmediato una huelga de hambre y logró el apoyo de organizaciones sociales. El juicio nunca terminó como lo relata BBC.

políticas, Morales perdió la elección congresal ante Gonzalo Sánchez de Lozada, pero se ubicó como líder de la oposición y terminó conduciendo (o apoyando) las presiones sociales que acortaron el mandato de su adversario al forzar la sucesión presidencial en octubre de 2003¹⁰⁶.

EL PODER DE LA COCA

Al asumir la presidencia, Carlos Mesa trató de asumir el liderazgo de la ola de repudio al proceso de reformas que había fortalecido la democracia boliviana hasta entonces. Como el propio Mesa había respaldado esas reformas con entusiasmo en su condición de periodista, su nueva posición no resultó creíble para los críticos del proceso. No los sedujo y más bien perdió la confianza de quienes percibían los avances generados por las reformas democráticas.

Mesa intentó convertir la debilidad en virtud y buscó la equidistancia política. En alianza implícita con Morales, asumió una posición crítica a los partidos que formaban mayoría en el Congreso, pero cuando fue necesario buscó a los mismos partidos para resistir las

¹⁰⁶ El presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, que cumplía su segundo mandato, fue forzado a presentar renuncia al cargo y el 16 de octubre de 2003 lo reemplazó su Vicepresidente, el periodista Carlos Mesa, que se había apartado públicamente del Gobierno ofreciendo así una salida “legal” a la insurgencia social, que se concentraba sobre todo en la ciudad de El Alto, la que domina el ingreso a La Paz. A su vez, Mesa se vio obligado a renunciar el 6 de junio de 2006, y tuvieron que hacer lo mismo los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, asumiendo la Presidencia el abogado Eduardo Rodríguez Veltzé, Presidente de la Corte Suprema de Justicia. El entregó el mando a Evo Morales, el 25 de enero de 2006, reconociendo su contundente victoria electoral.

presiones de las organizaciones sociales, especialmente de vecinos y campesinos¹⁰⁷, y controlar a sus impredecibles y reticentes aliados.

En septiembre del 2004 el Gobierno de Mesa puso en vigencia una Estrategia Integral de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas que debía orientar la política en ese campo hasta el año 2008. Fuera de ensayar la renovación del discurso, enfatizando términos como desarrollo integral y participativo, la estrategia en realidad daba continuidad a lo que se había venido haciendo en Bolivia.

El núcleo de la política antidrogas seguiría siendo la reducción de la oferta de coca, lo que implicaba continuar la erradicación. Pero ya no podía combinar mecanismos de estímulo y castigo. La compensación a los productores ya había terminado y el Gobierno anunció desde el principio que no haría uso de la fuerza, por lo que no tenía otra alternativa que insistir en que la erradicación fuera voluntaria, confiando en que el “desarrollo integral alternativo” la haría posible. Este era el mismo desarrollo alternativo que había expandido la infraestructura caminera y de servicios, introducido nuevas variedades de cultivos, intentado dinamizar los mercados y apoyado tareas de contención migratoria con obras en áreas rurales deprimidas, pero era rebautizado en busca de mayor respaldo y con la idea de traba-

¹⁰⁷ Los vecinos en los barrios de reciente formación suelen agruparse en Juntas Vecinales para presionar por servicios y obras urbanas a las autoridades locales, agrupándose en Federaciones que tienen fuerza política muy variable e inestable. En los últimos años la Federación de El Alto ha ganado fuerza por su capacidad de bloquear los accesos a La Paz. Los campesinos, por su parte, han radicalizado su acción contestataria con el discurso de reivindicación étnica que renació con la conmemoración de los 500 años de colonización

jar más estrechamente con las municipalidades de las zonas cocaleras.

Podría decirse que trabajar con los municipios era la única novedad política de esa estrategia, pues implicaba en los hechos acercarse a los sindicatos campesinos, controlados por el movimiento cocalero, a los que antes se había tratado de debilitar, infructuosamente. Existían experiencias al respecto realizadas bajo el amparo de los proyectos de la Comunidad Europea, pero ahora se trataba de colocarlos como el centro de la “nueva” política antidrogas en Bolivia.

Adicionalmente, se seguían realizando tareas de control del comercio de precursores, de represión al tráfico de pasta base y clorhidrato, y de educación preventiva y tratamiento para reducir el consumo de drogas.

Como se observa en el gráfico 7, la interdicción continuó a un ritmo ascendente, sobre todo en lo que respecta a los operativos policiales con las consiguientes detenciones de personas y decomisos de droga y precursores. Y aunque continuó la erradicación, la tendencia fue declinante desde entonces, lo cual explica la expansión de la superficie de cultivos.

La estrategia aprobada por el Gobierno de Mesa no se pudo aplicar plenamente pues generó, como era de esperarse, una reacción inmediata de los sindicatos campesinos, que obligaron al Gobierno a abrir negociaciones, tal y como ha venido sucediendo desde 1985. En la lógica de evitar conflictos, los sindicatos campesinos obtuvieron la legalización de facto de cultivos en el Chapare, donde ya se encontraba en marcha la erradicación forzosa, mediante un acuerdo que, sin decirlo, otorgaba a cada campesino el derecho de cultivar un

cato de coca por familia en tanto se realizara un estudio del mercado legal¹⁰⁸. El acuerdo eludía mencionar el tema de una manera explícita, pues otorgaba una autorización general para el cultivo de 3.200 hectáreas de coca en el Chapare, pero era obvio que se estaba pensando en un cato para cada una de las 20 mil familias que se estimaba formaban la militancia del movimiento sindical cocalero¹⁰⁹. Para que no quedaran dudas, la elaboración de las listas de campesinos autorizados quedaba a cargo de los dirigentes sindicales, quienes también acompañarían a las brigadas de erradicación para seleccionar los cultivos que debían erradicarse e identificar los que debían respetarse.

Con ese acuerdo, el Estado no solamente renunció a continuar aplicando su estrategia sino que transfirió la responsabilidad de hacerlo –y por tanto la autoridad política– a los sindicatos cocaleros.

108 La idea de legalizar una extensión mínima de cultivo por familia ya había circulado en el país y, como se dijo, fue la base de discusión del Diálogo Nacional de 1997. También se realizó a fines del 2002, en el marco de Udape, la Unidad de Análisis de Política Económica y por iniciativa del Ministro de la Presidencia José Guillermo Justiniano, un estudio que incluso contemplaba la reforma de la Ley 1008. Pero en esas propuestas la autorización del cato implicaba el fortalecimiento de los mecanismos institucionales del Estado y la inclusión de los campesinos al sistema de ciudadanía, con responsabilidades y no solamente derechos. Esta iniciativa fue considerada por el presidente Sánchez de Lozada pero naufragó frente a la reticencia de los organismos antidroga de Bolivia y Estados Unidos y al rechazo de los sindicatos cocaleros. Cuando el Gobierno de Mesa autorizó el cato no lo hizo en base a este modelo sino que delegó el control a los sindicatos campesinos, con lo que fortaleció aún más a estas organizaciones corporativas frente a un Estado que se debilitaba. Como veremos luego, Morales continúa la misma lógica.

109 El cato es una medida local de superficie. En el Chapare tiene 40 por 40 metros aproximadamente, de modo que 6 catos hacen más o menos una hectárea. En Yungas tiene una extensión mayor pues se considera que cuatro catos hacen una hectárea.

Los sindicatos rurales han tenido desde su formación un rol político fundamental en Bolivia. Fueron los protagonistas centrales de la Reforma Agraria de los 1950 y ejercieron roles semiestatales en los procesos de colonización que expandieron la frontera agrícola entre los 1960 y 1980¹¹⁰. Eran el mecanismo de acceso a la tierra y a los servicios públicos, y vinculaban las colonias agrícolas con el sistema político nacional. Con el acuerdo firmado con el Gobierno de Mesa el 2004 los sindicatos empezaron también a distribuir los derechos del cultivo de coca y a orientar las acciones de erradicación. En la cúspide de ese mecanismo informal de poder, cada vez más fuerte, estaba Evo Morales, dirigente máximo de las seis Federaciones que agrupan a estos sindicatos desde hace 18 años.

No es el momento de discutir si las reformas democráticas fueron o no adecuadas y si la democracia en Bolivia estaba generando o no un proceso de desarrollo incluyente, ni cuáles fueron los errores que cometieron los partidos que gobernaron el país entre 1985 y 2003. Todo proceso político tiene adversarios pero el triunfo de unos u otros depende de su capacidad de convencer a la gente de que puede representarla mejor y satisfacer de manera más eficaz sus expectativas y aspiraciones.

Lo cierto es que, para diciembre del 2005, Evo Morales encarnó el convencimiento de que los 20 años pasados de democracia, encubiertos sus matices por la

110 Para comprender el sindicalismo campesino en Bolivia son claves los trabajos de Albó (1979), Dandler (1984), Calderón y Dandler (1985) y Rivera (1986). Para los casos de Chapare deben consultarse los estudios de Blanes (1984) y Blanes y Flores (1985) y para Yungas los de Spedding (2004).

etiqueta de “neoliberales”, habían empeorado la situación de los bolivianos. La mayoría probablemente evaluó sus condiciones de vida en relación a las expectativas que se le habían despertado e, ignorando los cambios reales en las condiciones materiales y políticas que se habían producido, apoyó la promesa de cambio e hizo presidente de la República a Morales. Y lo hizo sobre la base de sus 18 años de dirigente campesino desafiando desde el Chapare la política antidrogas impulsada por los Estados Unidos. Las dimensiones étnicas de su discurso y la proyección “socialista” de su partido son recientes y hasta casuales¹¹¹. La defensa de los cultivos de coca ha terminado representando la defensa de los recursos naturales y de la identidad cultural de la nación frente a la imposición externa, globalizada, del “imperio americano”. En este imaginario político, los cocaleros se conciben y presentan como la esencia del campesinado que, a su vez, sería la esencia indígena de la nación todavía sometida al colonialismo interno, y también se presentan como el pueblo organizado que se convierte en Estado para enfrentar la agresión externa a la patria. Evo Morales reúne todas las características del movimiento: campesino, cocalero y

111 El partido que decidieron formar los cocaleros se llamaba “Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos”, pero no lograron formalizarlo a tiempo y recibieron como regalo la personalidad jurídica de un partido que se llamaba “Movimiento al Socialismo”, que se había desprendido de “Falange Socialista Boliviana”, un partido antiguo de raigambre fascista. Recién para las elecciones del 2005, con la incorporación al partido de dirigentes de la izquierda tradicional, se toman en serio el nombre y plantean un proyecto de “capitalismo andino-amazónico” basado en el control estatal de los recursos naturales como paso previo “al socialismo”. El tema étnico transcurría por otros espacios y tenía otros líderes, pero el MAS logró controlarlo y apropiarlo con el respaldo de una prensa internacional ávida de espectáculos culturales.

aymara, lo que podría explicar la rapidez con que se convierte en caudillo¹¹².

OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

A poco de asumir el mando, Evo Morales planteó un desafío de difícil cumplimiento: luchar “en serio” contra el narcotráfico sin erradicar la coca ni reprimir a los cocaleros.

Además de designar como “zar antidrogas” a un antiguo compañero suyo en la dirigencia cocalera, Felipe Cáceres, la primera propuesta del Presidente ha sido la del autocontrol campesino, pidiendo a sus compañeros del Chapare a no excederse de un cato por familia. Sólo que ahora los dirigentes dicen que no son 20 mil sino 35 mil las familias que tendrían derecho al cato, por lo que los cultivos tolerados tendrían que cubrir casi 6 mil hectáreas en esa zona. Con los rendimientos habituales en el Chapare (2,4 TM/Ha.), esa superficie sería suficiente para abastecer de coca al mercado legal (12 mil TM/año), según se estimó al aprobar la Ley 1008 en 1987. Posteriormente, la exigencia del cato por familia se convirtió en un cato por afiliado, lo que explica que en la estrategia oficializada por el Gobierno se haya propuesto legalizar en el

112 La importancia de la personalidad de Evo Morales en la toma de decisiones está retratada en una biografía íntima que escribió el periodista argentino Martín Sivak (2008). Los sueños y estados subjetivos de ánimo parecen reemplazar, en muchos casos, la consideración de argumentos y razones en el diseño de políticas, o el análisis riguroso de consecuencias. El instinto político prevalece en las decisiones presidenciales, que gusta enfatizarlo presentando siempre sus opiniones con un “siento que”, y nunca con un “pienso” u “opino que”.

Chapare 7 mil hectáreas, aumentando el límite legal en el país de los 12 mil que marca la actual ley, a 20 mil (asignando el resto a Yungas, 12 mil, y a Caranavi, mil).

Ya se sabe que los cultivadores de Yungas no van a renunciar a su derecho a cultivar coca. La ley 1008, y no un acuerdo obtenido bajo presión, les otorgó ese derecho cuando declaró esa zona como el área tradicional de cultivos de coca en Bolivia. Por esa misma razón, ellos han invertido en sus cultivos mucho más que sus competidores chapareños¹¹³. Además, el número de cultivadores en Yungas ha aumentado y, no estando delimitada la zona autorizada más que por convenciones informales, seguramente habrá más de 6 mil hectáreas cuyos dueños defenderán como “tradicionales”. Los cultivadores de zonas de reciente colonización son más cercanos a los chapareños que lideriza Evo Morales, en tanto que los otros, los que tienen cultivos en las zonas más antiguas, se han mantenido ajenos a sus luchas. Está por ver si el Presidente logra convencer a todos de reducir sus cocales.

Si la coca abunda y el precio cae, la producción de cocaína dependerá de la provisión de insumos químicos y hacia ellos ha intentado orientar la interdicción el Gobierno de Evo Morales. Si se descartan todos aquellos que pueden ser reemplazados por productos de amplia circulación en el mercado (bicarbonato, cal, cemento, acetona, lavandina, kerosene, diesel, alcohol) y se concentra la atención en los ácidos sulfúrico y clorhídrico, la tarea es enorme. Ambos son insumos industriales ampliamente utilizados y su contrabando y mer-

113 El cultivo en terrazas, que es el que predomina en Yungas, requiere inversiones equivalentes a más de 6 mil dólares por hectárea, en tanto que en el Chapare no pasan de 2 mil incluyendo el desbosque.

cadeo clandestino pueden ser extraordinariamente rentables y relativamente fáciles¹¹⁴.

De modo que es previsible que en el futuro próximo sigan aumentando los cultivos de coca¹¹⁵ y que también crezca el narcotráfico o, lo que no sería mejor, que los esfuerzos represivos se desplacen hacia industriales, artesanos y comerciantes urbanos, intensificándose al mismo tiempo los operativos policiales, las detenciones y el abuso judicial. Incluso puede ocurrir que ambos escenarios se produzcan simultáneamente, lo que pondría al Gobierno del presidente Morales en una posición muy vulnerable a la presión externa. Y si los Estados Unidos no eluden la tentación y más bien utilizan ese recurso para presionarlo, lo que podrían conseguir es fortalecer la posición del Gobierno de Morales como representante de todas las “víctimas agredidas por el imperio”, contribuyendo a su radicalización nacionalista.

Sin embargo, el Gobierno de los Estados Unidos puede darse el lujo de ignorar esta problemática, por lo menos por un tiempo, pues incluso desde el punto de vista del mercado ilegal de las drogas, se estima que la producción boliviana ya no tiene ese destino sino que abastece a Brasil, Argentina y Europa.

114 Además, hay que tomar en cuenta que cada insumo que se incluye en la lista de precursores representa un costo adicional a la industria legal que lo utiliza, que ya sin eso tiene enormes problemas de competitividad. Los industriales son obligados a seguir trámites especiales y mantener almacenes controlados, sin lograr nunca liberarse totalmente de la sospecha de desviar insumos al narcotráfico, lo que además acrecienta los riesgos de su actividad.

115 Florentino Rojas, oficial mayor del municipio de La Asunta, que vio los cultivos de coca de la zona crecer 50% en los últimos 6 años, reconoce que la coca es atractiva en la región de Yungas. “Aquí no hay hambre, hay futuro”.

LA NUEVA ESTRATEGIA BOLIVIANA: COCA SÍ, COCAÍNA NO

El Gobierno de Bolivia presentó su Estrategia de lucha contra el narcotráfico y de revalorización de la coca para el periodo 2007 a 2010, que tiene el propósito de formalizar sus intenciones, o de hacerlas explícitas, orientando la labor de las instituciones gubernamentales y de la cooperación internacional (CONALTYD 2007).

Esa estrategia plantea dos líneas diferenciadas de acción: la interdicción al narcotráfico y la revalorización de la coca.

En la interdicción aspira a aumentar la eficiencia de los organismos policiales, y dotarlos de más y mejores equipos para que puedan reducir significativamente la producción y exportación ilegales de cocaína, controlar el lavado de dinero y dar mayor transparencia al uso de los bienes incautados. Como no podía ser de otra manera, el proyecto también propone fortalecer los sistemas de prevención, tratamiento y reinserción social de los adictos y de los delincuentes.

Los desafíos prácticos, de cuantificar los recursos que se necesitan para hacer realidad esos deseos y diseñar mecanismos que garanticen el financiamiento, no forman parte de la estrategia.

Sí lo es la novedosa propuesta de revalorización de la coca, puesto que ya ha sido convertida en un patrimonio protegido por el Estado, según lo establece la nueva Constitución.

Para revalorizar la hoja de coca la estrategia propone un programa de racionalización de cultivos autorizando una extensión de un cato por familia y fortaleciendo el

control social. Propone la meta de estabilizar la producción total en Bolivia en 20 mil hectáreas, y el argumento fundamental es que se trata de una meta realista, puesto que ya se habría comprobado que las 12 mil previstas por la ley no son alcanzables. Aunque la cifra es diferente, el argumento es exactamente el mismo que se utilizó en 1987 para fijar la extensión máxima legal, y la cifra es igualmente arbitraria, pues no se basa en ningún estudio del mercado legal, existente o potencial. De hecho, realizar dicho estudio es parte de la estrategia propuesta¹¹⁶. El procedimiento para alcanzar esa meta es, como se adelantó, la autorización de cultivos individuales de un cato por afiliado a los sindicatos de cocaleros, encomendando el control de los mismos a los sindicatos.

Adicionalmente, se buscaría ampliar los mercados legales para que sean ellos, antes que el narcotráfico, los que absorban la coca legal que no se utilice en las formas tradicionales. La estrategia aspira a aumentar el consumo de infusiones en 1500 toneladas, destinar 200 a la producción de “biomedicinas”, 300 a producir otros bienes, y 2 mil toneladas de la hoja para la producción de 13 mil toneladas de harina (sic). En las discusiones, según dejó

116 En 1985 también se argumentó que no era realista la eliminación total de los cultivos, como lo planteaba la Convención de Viena de 1961, y se estableció que 12 mil hectáreas serían cultivadas legalmente. Esa cantidad se determinó en base a un estudio sobre el consumo de coca realizado por William Carter y Mauricio Mamani con financiamiento de USAID. Dicho estudio, sin embargo, tenía propósitos más bien cualitativos, y su rigor cuantitativo era limitado, pero por lo menos fue una referencia. La propuesta de 20 mil no tiene sustento alguno. Bien podría proponerse 25 mil o 5 mil hectáreas de cultivos legales. Hay sí el compromiso de realizar un estudio del mercado legal pero hasta ahora no se ha cumplido. La Comunidad Europea lo está financiando, hay un equipo trabajando en el tema, y se ha encomendado al Instituto Nacional de Estadística realizar el levantamiento de datos cuantitativos.

trascender un senador oficialista, se estaría considerando incluso la promoción del pijcheo (o acullico) de coca en Estados Unidos y los países europeos¹¹⁷.

La última línea de acción propuesta en la estrategia del Gobierno de Morales vuelve a los cauces habituales de la construcción de infraestructura para el desarrollo con fondos públicos o donaciones.

Esta estrategia ha sido objetada por la Junta Interamericana de Fiscalización de Estupefacientes, cuyo *Informe Anual 2007* resalta el hecho de que muchas de sus propuestas transgreden la normativa acordada en las convenciones internacionales, y advierte a los países que cooperan con Bolivia a que lo hagan asegurándose de que dicha normativa sea respetada.

De particular relevancia es el párrafo siguiente, que puede considerarse como un retroceso ya que se pide afectar incluso el consumo culturalmente aceptado¹¹⁸:

“476. La Junta observa con preocupación que la estrategia trata el tema del masticado de la hoja de coca de una manera que no está de acuerdo con las obligaciones de Bolivia bajo los tratados internacionales de control de drogas, de los que el país es signatario. La Junta exige que el Gobierno de Bolivia cumpla con sus obli-

117 “Que los gringos pijchen también” dijo el senador Lino Villca al justificar la ampliación a 20 “y hasta 30” mil hectáreas. La idea puede parecer descabellada, pero no lo es cuando se recuerda el tan americano hábito de masticar tabaco, y las consecuencias de éste para la salud son mucho más perjudiciales que las de la coca. El problema es que se trataría de sustituir hábitos, gustos y subjetividades culturales, que no son inmutables pero tampoco son fácilmente manipulables.

118 La Convención de 1961 acordó erradicar el cultivo de coca y el uso cultural de las hojas en 25 años, pero la Convención de 1988, en su artículo 14.2, reconocía que la erradicación debía estar limitada por el respeto a los derechos humanos y a “los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica”.

gaciones internacionales tomando medidas que prohíben la venta, el uso y los intentos de exportar hoja de coca para propósitos que no estén considerados en los tratados internacionales de control de drogas” (traducción nuestra).

Los *Informes Anuales 2008 y 2009* reiteran los mismos conceptos con un tono más firme en sus advertencias, demostrando que las gestiones diplomáticas bolivianas no han tenido resultado alguno en este tema.

Una delegación especial asistió a las reuniones de la JIFE pero por los resultados parece que no pudo presentar argumentos y evidencias convincentes acerca de las razones por las cuales propone cambiar la política antidrogas o los compromisos internacionales asumidos.

Es posible que el fracaso de las gestiones bolivianas se deba a la improvisación de sus planteamientos y a la escasa importancia que se le ha dado a la preparación de la documentación científica que debería acompañar sus propuestas, sobre todo considerando que las mismas se oponen a lo ya acordado y que tiene la fuerza inercial del hábito¹¹⁹.

La relación con Estados Unidos es, ha sido siempre, fundamental en este tema, y quizás sea la clave que permita entender la estrategia que está siguiendo el Gobierno boliviano en el tema.

Durante el Gobierno de Morales las relaciones diplomáticas entre los dos países han alcanzado su nivel más

¹¹⁹ Una persona que forma parte de las comisiones de alto nivel formadas por el Gobierno para apoyar la formulación de sus estrategias en el tema comentaba, confidencialmente, que la selección de personal se basa en amistades, parentescos y compromisos políticos, sin cuidado alguno por la experiencia o formación. “Lo único que les preocupa es conseguir presupuesto y distribuir pegas”, me dijo decepcionado.

bajo desde los años 40. El embajador Philip Goldberg fue declarado *persona non grata* por el presidente Morales el 10 de septiembre de 2008, y debió abandonar el país precipitadamente, acusado de intromisión política en los asuntos internos del país¹²⁰. La Casa Blanca respondió de la misma manera, de modo que desde entonces no hay relación a nivel de embajadores. El 16 de septiembre, el presidente Bush informó al Congreso que el Gobierno de Bolivia no cooperaba en materia antidrogas, y “descertificó” al país.

El proceso de (des)certificación lleva mucho tiempo en el Departamento de Estado y de buena fuente se sabe que Goldberg recomendó reiteradamente que no se colocara a Bolivia en la lista de países que no cooperan con la política antidrogas de los Estados Unidos, a pesar de las provocaciones verbales de funcionarios del Gobierno y del propio presidente Morales. De ahí que no es improbable que la expulsión de Goldberg, de la cual el Canciller boliviano se enteró telefónicamente con posterioridad al anuncio público del Presidente, hubiera sido precipitada para desencadenar la “descertificación” a fin de presentarla ante la opinión pública como una represalia política, tal como se lo hizo poco

¹²⁰ La “intromisión” no se refería a la lucha antidrogas sino a reuniones del embajador con Prefectos de la oposición en las que habría apoyado lo que el Gobierno denominó un golpe cívico-prefectural. Los prefectos son autoridades legales y las reuniones fueron públicas, pero por esos días se desataron varias tomas de oficinas públicas en los departamentos gobernados por la oposición, en protesta por la política gubernamental. El Gobierno interpretó esas acciones como subversivas. Los prefectos, aunque tenían el pomposo título de “Comandante General del Departamento”, carecían de mando efectivo sobre la policía o las Fuerzas Armadas, y gobierno central, que sí lo tenía, no actuó para restaurar el orden sino cuando se produjeron enfrentamientos violentos en Pando, aprovechándolos para intervenir su prefectura y escarmentar a la oposición declarando Estado de Sitio en esa zona.

después. El motivo real pudo haber sido el de proteger al Gobierno de las protestas que desencadenaría la suspensión del ATPDEA, que era el mecanismo de apertura de mercados condicionado al desempeño en la lucha contra las drogas, y en base al cual se había desarrollado en los últimos años una importante base industrial en la ciudad de El Alto. El 26 de septiembre el Gobierno de Estados Unidos comunicó su decisión de suspender el ATPDEA.

El tema había estado causando inquietud en los empresarios y trabajadores de las empresas exportadoras, que desde hacía varios meses acusaban al Gobierno de no hacer esfuerzos para mantener el ATPDEA o en su caso avanzar hacia un tratado de libre comercio, al que los sectores nacionalistas radicales del Gobierno se oponen abiertamente. Con este tensionamiento político, el Gobierno pudo desplazar la culpa hacia “el imperio”, evitando que las protestas erosionaran su popularidad en la ciudad de El Alto, que es su principal bastión electoral.

Ya antes de la expulsión de Goldberg el Gobierno había avalado una acción de los sindicatos cocaleros en contra de USAID, cuyas operaciones fueron rechazadas en el Chapare, y prohibió vuelos de observación que la DEA solicitó realizar. El 2 de octubre, el presidente Morales, en una nueva decisión personal, ordenó suspender los sobrevuelos de la DEA, y el 1° de noviembre, durante un acto en los cuarteles de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico en el Chapare, informó que había decidido expulsar a la DEA de Bolivia, dando a sus funcionarios 90 días para abandonar el país. A mediados del 2010, el

Gobierno de Morales acusó a USAID de promover una marcha de indígenas del Oriente que reclaman mayor atención del Gobierno, y mantiene la amenaza de expulsar a la agencia.

No puede decirse que estas decisiones fueran inconsistentes con la historia del movimiento cocalero y del mismo Presidente, pues su ascenso político estuvo precisamente basado en el enfrentamiento a las políticas impulsadas por los Estados Unidos. De ahí también que estos hechos fueran presentados como pasos en la “recuperación de la soberanía”, que es uno de los *leit motiv* de la política gubernamental.

Para el discurso antiimperialista resulta fundamental un distanciamiento de los Estados Unidos, y el presidente Hugo Chávez, principal aliado internacional del Gobierno de Morales, no tardó en aprovecharlo y expulsó al embajador de Estados Unidos en solidaridad con Bolivia.

Es también posible que, en el cálculo de los dirigentes gubernamentales estuviera presente el calendario electoral americano, pues hasta el presidente Morales expresó la esperanza de que el cambio de administración permitiera redefinir de manera integral y rápida las relaciones entre ambos países y los acuerdos que las viabilizan. La llegada de Barack Obama a la Presidencia de los Estados Unidos fue recibida con beneplácito en Bolivia, pero no se ha avanzado en la esperada recomposición y más bien el presidente Morales se ha mostrado desalentado por la lentitud de los cambios en la política de los Estados Unidos.

Por su parte, el Gobierno de Estados Unidos ha mantenido la cooperación logística a las fuerzas de interdicción aunque con el retiro de la DEA se ha retirado

también parte del equipamiento que se utilizaba para brindar apoyo de inteligencia.

Estas hipótesis y la descripción analítica de la estrategia antidrogas que sigue el Gobierno del presidente Morales muestran que en este campo, como en muchos otros, se imponen las prioridades ideológicas antes que los objetivos prácticos, y que en las decisiones aparentemente se presta poca atención a las consecuencias efectivas, esperadas y no esperadas, que pueden tener las decisiones que se toman¹²¹.

LAS TENDENCIAS DE LA DROGA

La actual política gubernamental boliviana, sintetizada en el slogan “coca sí, cocaína no”, se ve reflejada en el bajo ritmo de erradicación combinado con un aumento de los operativos policiales, como puede observarse en los gráficos 9 y 10. Los operativos policiales tienen el propósito fundamental de aumentar el riesgo para los productores ilegales, desalentando su actividad. Ellos han ido en ascenso continuo desde el 2001 y aumentaron a un ritmo mucho más acelerado desde el 2005. La erradicación de cultivos ilícitos ha declinado desde el año 2002 y en el periodo de Morales ha mantenido el mínimo de compromisos internacionales en un proceso

¹²¹ Esta caracterización se la ha destacado también con respecto a la política de hidrocarburos, pues la nacionalización ha paralizado a la industria y ha ahuyentado compradores e inversionistas. Ver por ejemplo los reportajes del *Financial Times* (17.02.2009) y de *Capital News.es* (18.02.2009), para mencionar síntesis recientes (ambas notas han sido reproducidas en el sitio web www.hidrocarburosbolivia.com). Más completa y profunda información en López (2008), y en las columnas de análisis de Carlos Miranda Pacheco (en www.columnistas.net).

que se intensifica hacia la mitad del año y declina una vez que se cumple el compromiso mínimo¹²².

Cuadro 15
INDICADORES DE LA POLÍTICA ANTIDROGAS EN EL GOBIERNO DE MORALES

	2009	2008	2007	2006	2005
Erradicación Has	6341	5484	6267	5069	6073
Operativos	11366	10795	10816	9132	6831
Fabricas destruidas	4864	4988	4076	4070	1954
Pozas destruidas	6664	7557	6526	6268	3040
Base incautada TM	21,97	21,64	14,91	12,78	7,67
Cloro. Cocaína incaut. TM	4,92	7,25	2,92	1,31	0,56
Personas detenidas	3393	3525	4268	4503	4375

<http://sinaltid.rree.gov.bo>

Las tendencias mostradas por los operativos policiales se reflejan en resultados de fábricas y pozas destruidas, incautaciones de droga y detenciones. Los gráficos 8 y 10 muestran que, efectivamente, así ha sido. La cantidad de fábricas y de pozas de procesamiento de coca que se destruyen en operativos policiales ha aumentado casi continuamente. También lo han hecho, aunque más lentamente, las detenciones. Lo que es muy notable es la forma exponencial del crecimiento de incautaciones de clorhidrato de cocaína, especialmente a partir del

¹²² La cifra mágica de 5 mil hectáreas de erradicación está mencionada en la Ley 1008 como el mínimo que debía alcanzarse en los primeros años (post 1987). La misma Ley dice que luego de esa etapa inicial, la erradicación debía intensificarse hasta alcanzar por lo menos 8 mil hectáreas por año. En aquella época se estimaba que, a ese ritmo, se lograría la meta de las 12 mil hectáreas legales en no más de 10 años.

año 2006. De hecho, la cantidad de cocaína que se incauta en Bolivia se ha más que duplicado cada año en lo que va del periodo de Gobierno del presidente Morales, pasando de media tonelada el 2005, a 7,2 toneladas el 2008 y bajando a 5 el 2009¹²³.

Los reportes de la FELCN señalan que una parte importante de esa cocaína refinada es capturada cuando está en tránsito por Bolivia, pasando del Perú hacia el Brasil o la Argentina. Pero también se ha detectado la incorporación de tecnología colombiana en las fábricas que se destruyen, especialmente en las zonas urbanas y en las áreas rurales tradicionales, en las que no se produce coca, lo que sugiere que esa dinámica de incautaciones refleja también una explosiva expansión de la actividad del narcotráfico en las etapas superiores de producción y refinamiento de la droga. Esto parece haber ocurrido de manera más intensa desde el año 2008, por lo que podría anticiparse que la situación se pondrá más difícil en el futuro inmediato.

El comportamiento de los precios de la coca corrobora la hipótesis del aumento de la actividad ilegal. Desde mediados del 2006 se observa un continuo crecimiento en los precios de la hoja de coca, lo que sugiere que la demanda, que en su mayor parte proviene de los productores ilegales, está creciendo más rápido que la oferta.

Las condiciones económicas que hicieron del cultivo de coca un componente básico de las opciones de diversificación de los campesinos del Chapare han vuelto a

123 El Ministro de Gobierno de Morales, Alfredo Rada, afirmó que la incautación de droga desde el 2006 aumentó en 1000%, como demostración de una mayor eficiencia policial. Sin embargo el diputado de Podemos, Ernesto Justiniano, aseguró que si existe mayor secuestro de droga es porque existe también una mayor producción de la hoja de coca y del estupefaciente derivado.

mejorar, y el entorno institucional parece todavía más positivo para dicha actividad. La mayor limitación que tiene esta industria hoy, a diferencia de los años 80, es que tiene mayor competencia de los productores peruanos y colombianos.

Los indicios preocupantes no se encuentran solamente en las estadísticas globales sino en la profusión de eventos que registra la prensa y que muestran una creciente penetración del narcotráfico en las actividades económicas y políticas del país.

En julio de 2006 se hallaron 3,3 kilos de droga en el equipaje de Freddy Terceros, asesor del presidente del Senado, Santos Ramírez. Viajaba con una carta de recomendación del mismo y tenía la droga en una maleta de doble fondo. El asesor legal de la Presidencia de la República comentó que se trataba de un complot (*La Razón*, 04.08.06). Actualmente Terceros está en libertad.

En septiembre del 2006 murieron dos campesinos (Ramber Guzmán y Celestino Ricaldis) en un enfrentamiento con los uniformados cuando éstos iban a erradicar en la zona de Vandiola que los colonos (y los historiadores) defienden como tradicional (Meruvia 2000). En mayo 2008, en el pueblo de Epizana, fueron linchados tres policías que aparentemente extorsionaban a los traficantes. Estos hechos podrían estar conectados porque Epizana es la principal vinculación de Vandiola con los mercados, y la policía observó que ni siquiera la coca legal que se cultiva en esa zona pasa por el pueblo. Al parecer, el área está dominada por actividades ilegales.

No es la única. En septiembre de 2008, en 3 días de operativos realizados en el Valle Alto de Cochabamba, una zona agrícola tradicional sin cultivos de coca, se

destruyeron 163 fábricas, pero sólo se detuvieron a 6 personas. Las comunidades protegieron a los operadores de todas ellas. En 98 de esas pequeñas fábricas se encontró tecnología colombiana, que tritura las hojas de coca para acelerar el proceso de fabricación utilizando maquinaria. Por esos días se destruyeron 47 fábricas similares en la ciudad de El Alto.

Como se anticipó al comenzar este texto, en enero del 2009, en una sola comunidad cerca de Cochabamba, Pantipata, se destruyeron 115 fábricas de cocaína pero la policía tuvo que abandonar el lugar ante el asedio de los comunarios (*Los Tiempos*, 31.01.09). Todas eran de tecnología colombiana, muy sencilla pero con la ventaja de ser semi portátiles y maquinizadas. La FELCN reportó similares situaciones en comunidades rurales tan diversas como Luzareta, en Potosí (*La Prensa* 22.01.08), Quena Hualluni y Lloquepongo, en el altiplano, y el ayllu Qaqachacas, en los límites entre Potosí y Chuquisaca, donde se decomisaron 105 kilos de 40 fábricas, de las cuales 30 tenían tecnología colombiana (*La Razón* 22.10.08).

En septiembre 2008 se detuvo en el Chapare a Elva y Juana Terán, y a Tomás González. Ellas son hermanas y él cuñado de Margarita Terán, dirigente del MAS y de los sindicatos de mujeres campesinas del Chapare. Tenían en su casa 147 kilos de clorhidrato de cocaína, dinero y joyas. Esta dirigente, que no ha sido imputada en el caso, era muy cercana al presidente Morales en sus tiempos de diputado y dirigente sindical, y fue constituyente en la bancada oficialista. Otro hermano suyo, Fortunato, trabajaba como agente antinarcóticos en Cochabamba (*La Razón*, 27.09.08).

En febrero 2009 el abogado y dirigente del MAS Victor Ferrada fue detenido cuando se descubrió en su casa un paquete con 3,9 kilos de cocaína (*Los Tiempos*, 18.02.09).

Por supuesto, estos indicios de corrupción no afectan solamente al partido de Gobierno sino a funcionarios y autoridades de diverso nivel, como el inspector de Bienes Incautados de San Matías Jesús Román, a quien detuvieron con 30 kilos de cocaína (*El Deber*, 01.10.08) o el ex fiscal Alberto Pozo, a quien le decomisaron un camión con 14 toneladas de ácido sulfúrico (*El Deber*, 07.02.09), que ilustran la extensión y magnitud del problema.

CONCLUSIONES

No se podrá encontrar una solución viable a los problemas planteados por la producción y consumo de drogas si no se reconocen los hechos en su plena dimensión, evaluando los riesgos de lo que se hace o deja de hacer, y tomando en cuenta los resultados inesperados en un análisis temporal y espacialmente amplio como para comprender cada caso en su interacción con los demás.

En esta perspectiva, aunque nos hemos concentrado en describir analíticamente lo que sucede en Bolivia, su consideración como un caso específico del área andina apunta a contribuir a la reflexión del problema en su dimensión global.

La democracia boliviana está seriamente amenazada y las perspectivas del desarrollo también. Aunque hay votaciones frecuentes y las autoridades nacionales fueron elegidas con un apoyo extraordinariamente elevado,

las instituciones que controlan el abuso del poder y defienden los derechos ciudadanos se han debilitado y las normas informales, basadas en la fuerza transitoria de grupos de poder, predominan sobre las formales. La puesta en vigencia de una nueva Constitución, en esta dinámica, representa un punto culminante en las transgresiones a la ley de quienes la impulsaron y abre un nuevo período de incertidumbre. Para evaluar el estado de la democracia en Bolivia bastaría concentrar la atención no en la participación electoral sino en la independencia y la fortaleza de los tribunales. Entonces se vería que no existe un Tribunal Constitucional, que los fiscales son interinos y designados de acuerdo al favor político, que el Consejo de la Judicatura ha dejado de funcionar y que la Corte Suprema de Justicia está sometida a fuertes presiones del Gobierno. Y aunque éste cuenta con mayoría absoluta en el Congreso, ha optado por ignorarlo a la hora de nombrar a los funcionarios de las entidades estatales, remarcando así su desprecio por los procedimientos y las propias instituciones. Todo indica que hay un propósito deliberado de subversión del orden institucional, al que se atribuyen todas las responsabilidades y culpas del estado de pobreza e injusticias que vive una gran mayoría de los bolivianos.

La energía política de este proceso proviene de los campesinos cocaleros, aglutinados en torno a su líder, el presidente Evo Morales. Ellos surgieron a la vida política, irradiaron su fuerza simbólica y ganaron representatividad nacional a partir de la resistencia a la erradicación de la coca. Son, en gran medida, un resultado de esa política.

La prohibición de cultivar el arbusto de coca, y los intentos por prohibir el consumo de la hoja de coca,

marginalizaron a decenas de miles de campesinos y motivaron la solidaridad de la mayor parte de los bolivianos que los sabían pobres y enfrentando una política decidida lejos de su realidad e indiferente a su historia y cultura. La defensa de la coca concentró varias dimensiones. Fue la defensa de medios de vida, de tradiciones culturales, de soberanía nacional. Y gracias a ella Evo Morales asumió poco a poco la representación de los pobres, de los indios y de la nación.

Su victoria electoral en el 2005 fue anticipada ya con un cercano segundo lugar el 2002 y, sobre todo, por la manera en que los gobiernos que precedieron al de Morales fueron bloqueados y asediados, ya sea que enfrentaran la insurgencia con la ley y las fuerzas del orden, como en el caso de Sánchez de Lozada, o con la contemporización y el diálogo, como fue en el caso de Mesa. La victoria que se creyó lograr durante la administración Bánzer-Quiroga, con la erradicación de una gran parte de la coca excedentaria y el desafuero de Morales del Parlamento, fue transitoria y a la larga contraproducente.¹²⁴ En ese momento se anticipaba ya que la comunidad internacional y el Gobierno de los Estados Unidos endurecerían sus posiciones, presionando a Sánchez de Lozada y limitando sus márgenes de acción, lo que efectivamente ocurrió, siendo por tanto también responsables de lo ocurrido en octubre 2003. Mesa disfrutó de más tolerancia pero los hechos posteriores

124 La reducción de la coca excedentaria en Bolivia atrajo muchos elogios internacionales pero poca atención de los académicos, como lo apunta bien Gamarra al presentar su estudio del proceso (2002). En sus conclusiones advirtió la fragilidad de los logros, destacando ya el 2002 la paradoja de que el éxito "en el Chapare contribuyó a la fragilidad del Gobierno y la destigmatización de las instituciones estatales".

demonstraron que era demasiado tarde. La ascensión de Evo Morales a la presidencia impuso una nueva realidad: los cocaleros ganaron la batalla de la erradicación.

Pero Morales no ha logrado diseñar ni implementar una estrategia clara y capaz de dar sostenibilidad a su defensa de la coca. En realidad, se ha adherido a la lógica prohibicionista reiterando la idea de que la cocaína es un problema occidental y ajeno a los bolivianos y reclamando la “responsabilidad compartida” en el control de las drogas. En ese orden, el compromiso boliviano sería el de evitar la expansión de los cultivos y cooperar en la represión al narcotráfico, a cambio de que se le permita autorizar una extensión mayor de cultivos de la hoja de coca.

En sus tres años de Gobierno no ha logrado formalizar esa propuesta de ninguna manera y en ningún documento o acuerdo de alcance internacional¹²⁵. Y tampoco lo ha hecho en la normativa boliviana, hacia la cual ha mostrado la posición ya descrita y que no ha hecho excepción ni con la coca. Fuera del artículo de la nueva Constitución ya citado al comenzar este documento, la ley vigente todavía limita a 12 mil las hectáreas de cultivo legal y declara ilegales todos los cultivos fuera de los Yungas de La Paz. La autorización de un cultivo mínimo por afiliado sigue normada por un “acuerdo” político entre el Gobierno y los

125 Un momento revelador de la política de Morales ha sido su presentación en Viena, en marzo 2009, cuando en un discurso ante la Asamblea se llevó hojas de coca a la boca, desafiando a que lo apresaran si consideraban que era ilegal lo que estaba haciendo, y exigió retirar la coca de la lista de sustancias controladas. El gesto llenó las planas de los diarios pero no cambió ni una coma de los documentos, que en gran medida ya habían sido aprobados en todo el largo proceso anterior de análisis y negociaciones en los cuales, al parecer, el Gobierno de Bolivia estuvo relativamente ausente.

cocaleros, firmado en términos ambiguos durante el Gobierno de Mesa, y que se regula por resoluciones de asamblea y exigencias personales de Evo Morales en su doble condición de presidente y de máximo dirigente sindical de los cocaleros.

Un estudio de situación a poco de comenzar la gestión de Morales anticipó que los cultivos crecerían poco durante el Gobierno de Morales, no solamente por las recomendaciones del Presidente, sino simplemente porque Bolivia, para los traficantes, “ya no es un productor de bajos costos”, como lo señaló Reuter (s.f.). Y aunque él pensaba que Morales podría lograr su principal objetivo político de acabar las fracturas sociales en Bolivia sin empeorar su situación en el mundo, creía también que esto dependería de las reacciones de la comunidad internacional.

Los datos que hemos recogido en este documento respaldan esas conclusiones pero sólo parcialmente. Los cultivos no han crecido mucho y en gran medida se han ido cumpliendo las metas de erradicación sin violencia. Pero se ha demostrado también que el debilitamiento institucional es un factor de influencia determinante en el desarrollo de la industria ilegal, y en ese campo la situación se ha deteriorado mucho en Bolivia, sin que otros factores que también influyen en el surgimiento y desarrollo de la industria de la droga hubieran desaparecido.

En un trabajo anterior sobre el tema sugerí que el desarrollo de las actividades ilegales, definidas como tales por acuerdo o imposición política (que es sin duda el punto de partida), estaba en directa correspondencia con tres factores o variables: a) la inestabilidad

política o debilidad institucional; b) la legitimación cultural o comunitaria de las mismas; y c) la relación entre altas expectativas y pocas oportunidades para satisfacerlas, especialmente para los más jóvenes (Laserna 2003). De acuerdo a ese modelo, era previsible que sucediera lo que está sucediendo, porque no son factores que actúan en una sola dirección sino que se influyen y refuerzan mutuamente, como lo ilustramos en el gráfico 3 del primer capítulo, especialmente en la sección superior del mismo.

Tomando en cuenta este modelo, y reconociendo que los datos verifican en buena medida su funcionamiento, podría anticiparse que en la victoria de los cocaleros bolivianos está el germen de su derrota, de la misma manera que lo estuvo, y por las mismas razones, en la victoria de los erradicadores a comienzos de los años 2000. La derrota de los cocaleros estará medida por el crecimiento del poder y del control del excedente económico en los grupos delincuenciales, cuyo fortalecimiento debilitará el apoyo social que tienen y erosionará también la legitimidad de su causa, a tiempo de renovar las condiciones de su marginalidad económica. Además, obviamente, de afectar severamente la gobernabilidad.

Admitiendo entonces que los éxitos de erradicación e interdicción no han sumado para garantizar el éxito de la política, y que una liberalización parcial y en condiciones de ambigüedad normativa puede exacerbar los daños, es fundamental buscar opciones más prácticas y eficaces, que permitan a nuestras sociedades controlar la producción y el consumo de drogas, y reducir el daño que ellas (y su prohibición absoluta)

causan a la salud, a las libertades políticas y al bienestar económico de las personas¹²⁶.

En esa perspectiva, el tema nodal sigue siendo el de la definición política de lo que es y no es prohibido, porque es ahí donde se plantean las condiciones básicas que desplazan las actividades ilegales hacia las sociedades o regiones en las que resulta más rentable, o menos riesgoso, ejercerlas. Y esas sociedades o regiones son las más vulnerables a su presencia, la cual a su vez renueva las condiciones que las hicieron vulnerables en primer lugar, bloqueando no sólo la posibilidad de éxito de la misma prohibición, sino también, lo que es más grave, las del desarrollo y la democracia, es decir, las del bienestar posible.

Criticar la prohibición no implica abogar por la liberalización absoluta pues, como hemos visto, ella también puede generar resultados indeseables para la sociedad. El desafío está en redefinir los problemas de acuerdo a las complejas condiciones en que se presentan, y tratarlos de una manera práctica y realista. Las experiencias históricas sugieren que la regulación y la inclusión formal de las actividades humanas en los sistemas institucionales son mucho más eficientes que las prohibiciones para controlar los daños. Esto es, en el fondo, lo que necesitamos alcanzar.

126 Rosa del Olmo (1992) argumentó con gran lucidez esta visión en un libro cuyo título plantea con suficiente precisión el dilema: "¿Prohibir o Domesticar?"

RECOMENDACIONES

A partir de la información analizada en este documento y de las conclusiones anteriores, podría considerarse la pertinencia de discutir y evaluar las siguientes recomendaciones:

- a. Compilar y sistematizar la información producida por investigaciones científicas sobre los efectos del consumo de coca, los efectos del consumo de cocaína, los efectos ambientales y económicos del cultivo de coca y los efectos políticos y sociales de la prohibición de cultivos, producción y consumo de productos clasificados por las convenciones internacionales. Este trabajo debe hacerse con el fin de disponer de un adecuado bagaje informativo que permita sostener las posiciones de política pública que se planteen, y con el fin de detectar los aspectos que no han sido suficientemente estudiados.
- b. Tomando en cuenta lo anterior, poner en marcha los estudios que permitan complementar la información científica disponible.
- c. En el marco de los esfuerzos anteriores, debería prestarse especial atención a la pronta conclusión del estudio del mercado legal de la coca en Bolivia, sometiéndolo a la evaluación de expertos en el tema a fin de darle la credibilidad necesaria. Al mismo tiempo, es urgente establecer un programa de investigaciones que permita a las entidades científicas y universitarias contar con recursos para estudiar usos alternativos, y especialmente industriales, de la hoja de coca, a fin de mejorar las condiciones de ampliación de mercados legales para derivados de la coca.

- d. Una política diferenciada de protección a los cultivos de coca y prohibición a la producción y el consumo de cocaína parece ser posible solamente en un contexto de fuerte institucionalidad estatal o, en su lugar, de creciente y más amplia represión. La primera condición no parece consistente con la actual situación de Bolivia, y la segunda no es deseable. Y el argumento en que se basa esta diferenciación (la coca no es cocaína), es sólo parcialmente cierto y por tanto no tiene la fuerza suficiente como para sostener esa diferenciación. No puede ignorarse que la coca contiene estimulantes y otros alcaloides y que es precisamente por ellos que su consumo es atractivo incluso en su forma natural, de mates y *acullico*. Que ese consumo no sea dañino a la salud o que incluso sea beneficioso, como lo sugieren algunos estudios, simplemente confirma el hallazgo que ya tiene cinco siglos de antigüedad hecho por Paracelso de que la diferencia entre el remedio y el veneno no está en la sustancia sino en la dosis¹²⁷. En consecuencia, la defensa de la coca debe estar vinculado al movimiento de crítica al prohibicionismo que reclama su reemplazo por una regulación de fines más factibles y guiados por el objetivo de reducción del daño. La fuerza simbólica que tiene Evo Morales como cultivador de coca en la presidencia de Bolivia fortalecería ese movimiento y evitaría que se perciba como

¹²⁷ Este es posiblemente el hallazgo más importante de la farmacología y está formulado por Philippus Aureolus Theophrastus Bombastus von Hohenheim (conocido como Paracelso) con la frase latina "dosis sola facit venenum" o: "Todas las sustancias son venenos; no existe ninguna que no lo sea. La dosis diferencia a un veneno de una medicina". (Von der Besucht, Paracelso, 1567).

hipócrita e inviable la política diferenciada que se ha promovido hasta ahora.

- e. La recomendación anterior implica la inserción formal de los esfuerzos diplomáticos y políticos bolivianos en un movimiento internacional científico y cultural que hasta ahora se ha sostenido únicamente en organizaciones de la sociedad civil. Por eso mismo, esta estrategia exige vivir la paradoja de realizar un cumplimiento riguroso de la ley y de los compromisos internacionales en tanto no sean cambiados, y de impulsar y protagonizar al mismo tiempo una labor de argumentación, de crítica y de abogacía a favor de un cambio de esas normas. Esto último es difícil pero no imposible, ya que exige de un esfuerzo persistente y sólido de participación en eventos internacionales, acopio de información y datos que den un sólido sustento científico a las posiciones y propuestas. Por supuesto, también se requiere continuidad en la gestión de esos esfuerzos.
- f. Mientras tanto, es fundamental promover, fortalecer y expandir en Bolivia la institucionalidad que garantice el cumplimiento de las leyes, tanto de las existentes como de las que podrían desarrollarse a partir, justamente, de estos esfuerzos de cambio. En el tema que nos ocupa parece fundamental una institucionalidad dirigida a dotar y garantizar los títulos de propiedad en las zonas rurales, y especialmente en aquellas que son aptas al cultivo de coca, a fin de que pueda responsabilizarse individualmente a los productores tanto de los permisos que se les otorguen como de las transgresiones que se detecten, y a fin de que puedan protegerse las áreas de parques naturales

y de conservación ambiental. También es fundamental el fortalecimiento del sistema judicial, incluyendo las entidades del ministerio público (fiscales), de penitenciarías y de la policía, de manera que puedan marcar claramente las diferencias entre lo legal y lo ilegal, respetando los derechos humanos y desalentando el incumplimiento de la ley.

- g. Las recomendaciones anteriores no implican ignorar o descuidar los esfuerzos que de todos modos deben seguirse realizando en la prevención del abuso y la rehabilitación de los adictos, aunque sí supone desarrollar también en este campo un enfoque más realista y veraz a fin de evitar los efectos contraproducentes que han generado las campañas alarmistas que advertían de riesgos sin fundamento científico.
- h. Finalmente, en cuanto a los cultivos campesinos, es necesario empezar reconociendo la racionalidad y habilidad de los productores para aprovechar oportunidades de mercado, incluso contando con muy pobres condiciones tecnológicas y de equipamiento. La reducción de los cultivos que pueden tener derivaciones ilícitas solamente ocurrirá sin conflictos cuando se presenten nuevas oportunidades que hagan competencia a las del narcotráfico. Una política pública más eficaz podría ser la que contribuya a encontrar y expandir esas oportunidades, en lugar de subsidiar productos basados en las denominadas “potencialidades locales”, que han sembrado el Chapare y los Yungas de costosas frustraciones. Esto supone también ajustar los programas de desarrollo alternativo, hasta ahora basados en la promoción de nuevos productos, incluyendo la concentración de

inversiones en infraestructura en las zonas cocaleras, que han terminado por crear un sector privilegiado al cual se quieren incorporar los demás productores rurales, con frecuencia injustamente ignorados por las políticas públicas.

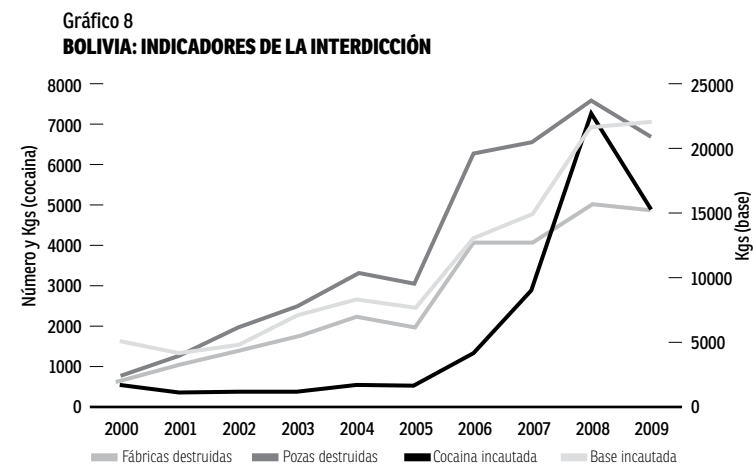
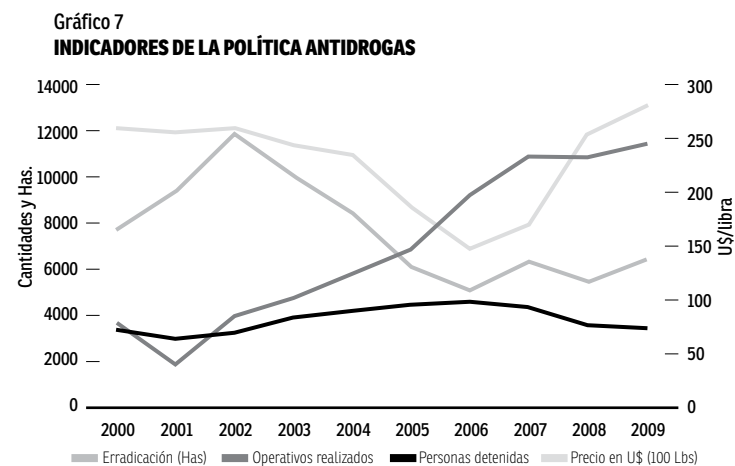
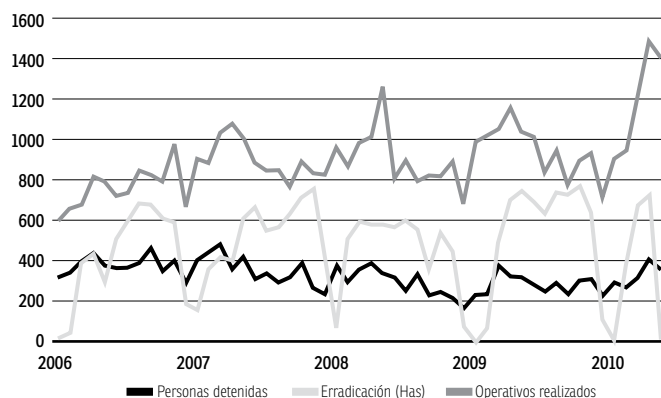
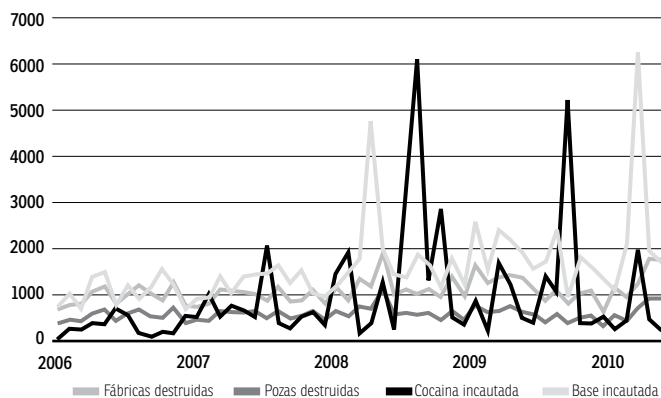


Gráfico 9
INDICADORES DE LA LUCHA ANTIDROGAS
(por meses)



Fuente: Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico. Bolivia. Elab. Propia.

Gráfico 10
INDICADORES DE LA INTERDICCIÓN
(por meses)



Fuente: Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico. Bolivia. Elab. Propia.

BIBLIOGRAFÍA

Albó Xavier.

1979. *Achacachi. Medio siglo de luchas campesinas*. Ed. Cipca. La Paz.

Alcaraz, Franklin y otros.

2005 *Estudio comparativo. Consumo de Alcohol, tabaco, cocaína y otras drogas en Bolivia. 1992-1996-1998-2000-2005*. CELIN – Bolivia, La Paz.

Arze Alberto y Norman Long

1996 “Consuming Modernity. Towards an anthropology of mutants”. Wageningen Agricultural University, PEIRAV (Manuscrito)

Ayo Diego (ed.).

2002. *Las Piedras en el Camino. Movimientos sociales del 2000 en Bolivia*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, 2002.

- Baptista José Luis
1988 “La nueva Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas”. Los Tiempos, 29 y 30 de julio de 1988.
- Bertram Eva, Morris Blachman, Kenneth Sharpe y Peter Andreas
1997 *Drug War Politics. The price of denial*. University of California Press. Berkeley.
- Blanes José y Gonzalo Flores.
1985. *¿A dónde va el Chapare?*, Ed. Ceres, Cochabamba,
- Blanes José.
1984. *De los valles al Chapare*, Ed. Ceres, Cochabamba, 1984
- British Broadcasting Corporation (BBC) http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1780000/1780945.stm
- Calderón Fernando (Ed.).
2003. *Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, FCE-PNUD, México.
- Calderón Fernando y Jorge Dandler (Eds.).
1985. *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*. Ed. Unrisd-Ceres, Cochabamba.
- Castells Manuel
1998 *La Era de la Información. El Fin del Milenio*. Madrid: Alianza Editorial

- Castells Manuel y Roberto Laserna
1988 “The new dependency”. *Sociological Forum*.
- Clawson Patrick y Rensselaer Lee III.
1996 *The Andean Cocaine Industry*. St. Martin’s Press, Nueva York.
- CONALTID
2004 “Estrategia Integral Boliviana de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas. 2004-2008”. Secretaría de Coordinación CONALTID, La Paz.
2005 “Plan de Acción de Reducción de la Demanda de Drogas. 2005-2008”. Secretaría de Coordinación CONALTID, La Paz.
2005 “Estudio de prevalencia del consumo de drogas en estudiantes bolivianos de 13 a 18 años”. CONALTID, La Paz.
2005. Memoria Institucional (mimeo), La Paz.
2005. “Cuadros estadísticos de erradicación e interdicción. 2000 -2005”
2005 *Estudio de Prevalencia del consumo de drogas en estudiantes bolivianos de 13 a 18 años*. Conaltid. La Paz.
- Córdova Eduardo
1997 “La opinión pública y el problema de la coca”. CERES-PIEB, Cochabamba (Manuscrito no publicado).
- Crespo Carlos.
2007. *Después de las guerras del agua*, Cesu-Plural, La Paz,

- Dandler Jorge.
1969. *El sindicalismo campesino en Bolivia. Los cambios estructurales en Ucureña (1935-1952)*. Ed. Instituto Indigenista Interamericano. México
- DEA (Drug Enforcement Agency)
1994 *Operación Breakthrough*. La plantación de la coca y la producción de base de cocaína en Bolivia. (Drug Intelligence Report). DEA-94070. U.S. Department of Justice. Julio 1994.
- Decker , José.
2005 “El narcotráfico en Bolivia: Análisis y consecuencias”. En: Diálogo político. (3/2005) Publicación trimestral de K. Adenauer Stiftung, La Paz.
- Direco – Unagrodi
2005a “Rendimiento del cultivo de coca en los Yungas de La Paz” (presentación preliminar).
2005b “Sondeo de circuitos de comercialización de la hoja de coca local y regional Yungas del Departamento de La Paz” (presentación preliminar).
2005c “Descripción de la tecnología de producción, cosecha y post-cosecha del cultivo de coca en laderas (Yungas de La Paz)” (presentación preliminar).
2005d “Estructura de costos de producción del cultivo de coca por hectárea. Yungas de La Paz – 2004” (presentación preliminar).

- Duster Troy
1970 *The Legislation of Morality*. Free Press, New York.
- FELCN (Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico)
1994 Cuadros Estadísticos. Ministerio de Gobierno. Policía Nacional. Comando de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico. La Paz. (Cit. Seamos 1996 p. 172)
1996 Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico. Bolivia. (Manuscrito)
- Fundación Milenio (varios autores)
1998 *Las reformas estructurales en Bolivia*. Tomo I. La Paz:
2000 *Las reformas estructurales en Bolivia*. Tomo II. La Paz:
- Fundación para la Democracia (Fundemos).
1997. *Diálogo Nacional*. La Paz
- Gamarra Eduardo.
2002. *Lessons from the Plan Dignidad. Has Bolivia won the war? FIU, LACC Working Paper 3*, Miami.
- García Linera Álvaro y otros.
2000. *El retorno de la Bolivia plebeya*, Ed. Muela del Diablo, La Paz, 2000.
- Helmer Jay
1975 *Drugs and Minority Oppression*. Seabury Press, New York.

Himmelstein Jerome

1983 *The Strange Career of Marijuana. Politics and ideology of drug control in America*. Greenwood Press, Connecticut

Hoyos, Cristina y otros.

2005 “Análisis de un perfil de drogas en Bolivia: Posibilidades de acción de desarrollo orientado hacia el control de drogas”. GTZ, La Paz (mimeo)

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

2007. *Informe Anual*. <http://www.incb.org/incb/annual-report-2007.html>

2008. *Informe Anual*. <http://www.incb.org/incb/annual-report-2008.html>

Justiniano Guillermo

1992 “La economía de la coca en Bolivia”; en SEAMOS 1992, La Paz.

1994 “La problemática coca-cocaína en Bolivia”, en SEAMOS 1994, La Paz

Laserna Roberto

1994 *Las Drogas y el Ajuste Estructural*. La Paz: Cedla.

1995 Coca Cultivation, Drug Trafficking and Regional Development in Cochabamba, Bolivia. Ph. D. Dissertation. Department of City and Regional Planning. Berkeley: University of California.

1997a *20 Juicios y Prejuicios sobre Coca y Cocaína*. La Paz: Clave-Plural.

1997b “De la Negociación Forzada a la Concertación Cooperativa. Pautas de concertación sobre el problema de la coca”.

CERES-PIEB, Cochabamba

2003. “Drogas y globalización: la conexión perversa”, en Calderón 2003.

2005. *La Democracia en el Ch'enko*.

Fundación Milenio, La Paz.

2005a “Consumidores de democracia” (Mimeo, 7/06/05).

2005b *Conflictos socio laborales en Bolivia* (Ceres, Cochabamba)

Laserna Roberto, Gonzalo Vargas y Juan Torrico

1995 “La estructura industrial del narcotráfico en Cochabamba”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas, Proyecto RLA-92/375.

Lederbur Kathryn

2002 Drug War Monitor. July 2002.

Washington: WOLA (Washington Office for Latin America).

López Carlos Alberto.

2008. *Hidrocarburos: ¿hasta aquí llegamos?*, Fundación Milenio, La Paz, 2008,

Loza Tellería, Gabriel

2005 *Frenazo súbito y la inversión extranjera directa*. (Coloquios Económicos, Fundación Milenio, La Paz)

Mapstone Naomi y Andres Schipani
 2009 “Bolivia paga un alto precio por la nacionalización”. *Financial Times* (17.02.2009), en www.hidrocarburosbolivia.com

Marconi Reynaldo
 1994 *El Drama del Chapare. La frustración del desarrollo alternativo*. Ed. Cedla, La Paz.

Mayorga, Fernando.
 2004 “Después de las municipales”, *La Razón* (La Paz, 12/12/04)

Meruvia Valderrama Fanor.
 2000. *Historia de la Coca. Los Yungas de Pocona y Totorá (1550-1900)*. Ed. Ceres-Plural. La Paz.

Milenio, Fundación.
 2005a *Informe Sobre La Economía en el Año 2004* (Milenio, La Paz)
 2005c Informe de coyuntura bimestral (agosto–octubre) (Milenio, La Paz)
 2005d *Oportunidades perdidas: Boletín Económico Análisis* (octubre) (Milenio, La Paz)

Miranda Pacheco Carlos “La llama azul del Cono Sur” (en www.columnistas.net y en Molina 2009).

MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario)
 1993 *El Plan de Todos*. Ed. MNR, La Paz.

Molina Fernando (ed.)
 2009 *Nacionalización. Los costos de una ilusión*. Ed. Columnistas.Net. La Paz.

Molina Tomás
 1990 “La Ley 1008 en la práctica. Análisis crítico, sugerencias de reforma y experiencias en su aplicación”. (Mimeo) Cochabamba.

Naciones Unidas
 1997 *World Drug Report*. United Nations International Drug Control Programme. Oxford University Press.
 2002 a *Global Illicit Drug Trends 2002*. New York. (http://www.odccp.org/pdf/global_trends.pdf)
 2002 b *Afghanistan. Opium Survey 2002* http://www.odccp.org/pdf/afg/afg_opium_survey_2002.pdf

Observatoire Geopolitique des Drogues (OGD)
 1996 *Atlas Mondial des Drogues*. Paris: Presses Universitaires de France.

OEA-CICAD-MEM (Multilateral Evaluation Mechanism)
 2004 “Evaluación del Progreso de Control de Drogas. Bolivia”. OEA/CICAD, La Paz.

Olmo Rosa del.
 1992. *¿Prohibir o Domesticar? Políticas de drogas en América Latina*. Ed. Nueva Sociedad, Caracas.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
1996 *La seguridad Humana en Bolivia. Percepciones sociales, políticas y económicas de los bolivianos de hoy*. Dirigido por Fernando Calderón y Carlos Toranzo. Pronagob (Vicepresidencia de la República), Ildis, Pnud, La Paz

Reuter Peter
s.f. *Drug control in Bolivia*, School of Public Policy, University of Maryland (Mscr.)

Rivera Silvia.
1986. *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua en Bolivia. 1900-1980*. Ed. Unrisd, Ginebra.

SEAMOS (Sistema Educativo Antidrogas y de Movilización Social)
1992 *La economía de la coca en Bolivia. Análisis macro y microeconómico*. En Drogas: El Debate Boliviano N° 3. La Paz.
1994 *Opción Cero*. En Drogas: El Debate Boliviano N° 11. La Paz.
1996 “Datos y Cifras: Selección de cuadros estadísticos de los temas hoja de coca, narcotráfico, uso indebido de drogas, desarrollo alternativo, niños y juventud”. (Dossier hemerográfico). La Paz.

Sivak Martín.
2008. *Jefazo. Retrato íntimo de Evo Morales*. Ed. El País, Santa Cruz.

Spedding Alison.
2004. *Kawsachun Coca, Economía campesina cocalera en los Yungas y el Chapare*. Ed. Pieb, La Paz).

Sterling Claire
1994 *Thieve's World: the threat of the new global network of organized crime*. Simon and Schuster, New York

Thoumi Francisco
1994 *Economía Política y Narcotráfico*. Bogotá: TM Editores.

Tullis LaMond
1991 “Beneficiaries of the Illicit Drug Trade: Political Consequences and International Policy at the Intersection of Supply and Demand”. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development. Discussion Paper 19.

UNODC – Gobierno de Bolivia
2005 Bolivia: Coca cultivation survey”. (www.unodc.org/unodc/en/crop_monitoring.html)
2005 “Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca”. UNODC BOL/F57, La Paz.

US Government. Office for National Drug Control Policy
<http://www.whitehousedrugpolicy.gov>)

WOLA (Washington Office on Latin America)
1991 *Clear and Present Dangers. The US Military and the war on drugs in the Andes*. Ed. WOLA, Washington.

Zarzuela Ana.

2009. “El cuento de la lechera de litio de Evo Morales no tiene quién lo beba”. Capital News. es (18.02.2009).

Fuentes hemerográficas

LT	Los Tiempos (Cochabamba)
OP	Opinión (Cochabamba)
LP	La Prensa (La Paz)
LR	La Razón (La Paz)
ED	El Diario (La Paz)
DE	El Deber (Santa Cruz)
CO	Correo del Sur (Sucre)
PA	La Patria (Oruro)
PO	El Potosí (Potosí)