

**BOLIVIA: ENTRE LA INTERDICCIÓN Y EL DESARROLLO ALTERNATIVO
EL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILICITAS DESDE UNA PERSPECTIVA
INTERNACIONAL**

PEDRO ANDRÉS BADRÁN LEÓN

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ
2005**

**BOLIVIA: ENTRE LA INTERDICCIÓN Y EL DESARROLLO ALTERNATIVO
EL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILICITAS DESDE UNA PERSPECTIVA
INTERNACIONAL**

PEDRO ANDRÉS BADRÁN LEÓN

MONOGRAFÍA DE GRADO

**DIRECTORA:
SILVIA MANTILLA
MAGISTER EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ
2005**

Director (a)

Jurado

Jurado

CONTENIDO

| | Pag |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN | 10 |
| 1. MARCO TEÓRICO | 13 |
| 1.1 MARCO CONTEXTUAL | 21 |
| 2. LA ESTRATEGIA PROHIBICIONISTA Y PUNITIVA FRENTE AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILICITAS EN BOLIVIA | 26 |
| 2.1 ESTADOS UNIDOS Y LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS | 26 |
| 2.2 LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE INTERDICCIÓN EN BOLIVIA | 30 |
| 2.2.1 Efectos latentes de la aplicación de la política de interdicción en Bolivia | 33 |
| 3. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN BOLIVIA | 37 |
| 3.1 EL NARCOTRÁFICO COMO UNA REALIDAD LOCAL DE IMPACTO | |

| | |
|--|----|
| LOCAL | 37 |
| 3.2 APLICACIÓN DEL DESARROLLO ALTERNATIVO EN BOLIVIA | 40 |
| 3.2.1 Impacto de la implementación del desarrollo alternativo en Bolivia | 42 |
| 4. LA INTERDICCIÓN VS EL DESARROLLO ALTERNATIVO EN BOLIVIA | 45 |
| 4.1 ANÁLISIS COMPARADO EN EL PLANO DE LA RELACIÓN INVERSION–RESULTADOS | 45 |
| 4.2 ANÁLISIS COMPARADO EN EL PLANO DE LOS EFECTOS POLÍTICOS | 47 |
| 4.3 ANÁLISIS COMPARADO EN EL PLANO SOCIAL | 54 |
| 5. CONCLUSIONES | 58 |
| 6. BIBLIOGRAFÍA | 62 |

INTRODUCCIÓN

El problema de las drogas ilícitas ha sido el determinante más importante de la política exterior boliviana desde hace más de veinte años. Más específicamente, entre 1995 y 2003 se ha percibido una clara securitización del problema de las drogas ilícitas en Bolivia, traducida en la clara implementación de la política de interdicción dentro del marco legal que regula dicho tema en el país: la ley del Régimen de la Coca –1008-.

Simultáneamente, aunque con menor peso estratégico, se han implementado programas de desarrollo alternativo circunscritos a la lógica de la cooperación internacional y basados en estrategias multisectoriales que pretenden abordar el problema de las drogas desde una perspectiva más integral y con un mayor peso de inversión en los asuntos relacionados con el área social.

Ambos componentes reflejan una clara influencia exógena. Mientras la política de interdicción es promovida fuertemente por Estados Unidos y su lógica punitiva frente a las amenazas a la seguridad, la política de desarrollo alternativo con una fuerte visión cooperativa y de corresponsabilidad, además de contemplar las ayudas estadounidenses incluye el apoyo de diversos miembros de la comunidad internacional, representados en organismos de corte intergubernamental como las Naciones Unidas.

La tensión generada, tanto por las presiones externas como por la crítica situación interna en Bolivia debido a la ineficaz forma de enfrentar el problema de las drogas, ha mantenido un conflicto político y social latente, ante el cual no se vislumbra solución alguna. Por lo anterior, el objetivo principal del presente análisis será determinar cuál de las dos estrategias implementadas para solucionar el problema de las drogas ilícitas en Bolivia –interdicción o desarrollo alternativo- se constituye en la solución más adecuada para enfrentar este flagelo ante el determinado contexto social y político del país. Para ello se recurrirá a un análisis de tipo comparativo en el que se confronten los efectos tanto políticos como sociales de la implementación de ambas estrategias, así como sus resultados en términos de la relación proporcional entre la inversión económica realizada por cada una de ellas y los resultados logrados frente al objetivo de la lucha contra las drogas.

La hipótesis de este trabajo pretende establecer por tanto, que la política de interdicción implementada en Bolivia, se constituye en una estrategia ineficaz en el campo de la lucha contra las drogas, ya que además de fracasar en su intento por erradicar los cultivos ilícitos produce un sinnúmero de efectos negativos colaterales en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad. En contraste, la estrategia de desarrollo alternativo que contempla un tratamiento más integral y de carácter social, responde más adecuadamente a la situación particular del contexto boliviano, pues está ideada para producir resultados sociales sostenidos frente al objetivo de sustituir cultivos ilícitos, y generar crecimiento y desarrollo social al rededor de las actividades económicas de tipo legal.

La metodología utilizada para la elaboración del presente trabajo, se basó en un detallado análisis de fuentes primarias como documentos y estrategias oficiales y gubernamentales referidas al tema; así como en la identificación de fuentes de segunda mano como artículos especializados de libros y revistas concernientes a la problemática planteada.

En el primer capítulo, se presenta un análisis del problema de las drogas ilícitas desde las diferentes perspectivas teóricas de las relaciones internacionales. El segundo capítulo se centra en un análisis detallado de la implementación de la estrategia prohibicionista y punitiva frente a las drogas ilícitas en Bolivia. Un tercer capítulo, se dedica al estudio de la aplicación de la estrategia del desarrollo alternativo en el país, para finalmente en el capítulo cuarto, realizar la comparación entre ambas estrategias en términos de sus efectos políticos, sociales y económicos.

1. MARCO TEÓRICO

La problemática planteada intentará observarse a través de los fundamentos que nos ofrecen tres teorías de las relaciones internacionales. El realismo clásico que logra consolidarse después de la segunda guerra mundial como teoría explicativa del funcionamiento del sistema internacional; la interdependencia, que surge a mediados de los 70's, con críticas a los planteamientos del realismo clásico, y finalmente el neorrealismo que surge en los 80's reivindicando ciertos principios del realismo clásico ante las críticas de la interdependencia.

En 1945, al finalizar la segunda guerra mundial, el idealismo planteado por Woodrow Wilson así como la estéril y anacrónica comunidad de naciones conformada para la época, evidenció su fracaso al impedir el camino de las naciones europeas hacia la guerra. Los planteamientos del idealismo fueron reemplazados por una teoría más racional y explicativa que pudiera dar cuenta de las leyes objetivas que regían la conflictiva realidad del contexto histórico europeo durante las dos guerras mundiales.

El realismo clásico se va a caracterizar fundamentalmente por tener como unidad de análisis al Estado, visto éste como un maximizador de poder en medio de un sistema anárquico y conflictivo. Su objetivo como actor predominante en el sistema internacional será la sobrevivencia, para lo que la consolidación y el mantenimiento de la seguridad nacional, deberá conseguirse en medio de la clara diferenciación entre alta y baja política, entendida la baja política como la que se relaciona con temas concernientes a la economía y a la sociedad, y la alta política como la que hace referencia al poderío y a la seguridad militar, siendo esta última fundamental para la consecución de los objetivos del Estado.

El estadocentrismo, el mantenimiento de la seguridad nacional, la naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales y la centralidad del poder, se van a constituir así, en las premisas fundamentales, mediante las cuales Hans Morgenthau –como principal exponente del realismo-, plantea los seis principios en los que se sostiene el Realismo Clásico.¹

¹ MORGUENTHAU H., **Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz**, Buenos Aires: Gel, 1986, pp. 12-26

Siguiendo la línea de Morgenthau, el primer principio del realismo considera que la política obedece a unas leyes objetivas preestablecidas en la naturaleza humana, es decir que el realismo "...cree tanto en la objetividad de las leyes de la política como en la factibilidad de elaborar una teoría racional que explique aunque sea imperfecta y parcialmente, estas leyes objetivas"².

El segundo principio resulta ser la principal característica de esta escuela, ya que los realistas manejan el concepto de interés definido en términos de poder como única motivación de los actores en el sistema internacional. Así, para el realismo el poder será comprendido, fundamentalmente, en términos militares.

El tercer principio contempla que, el concepto de interés definido en términos de poder, es una categoría válida universalmente. Sin embargo esta categoría no va a tener un contenido inmutable, ya que de esa idea de interés surge la esencia de la política, que por tener el carácter de *esencia* resulta ajena a la circunstancias de tiempo y lugar.³

El cuarto principio para el realismo es la prudencia. Los realistas reconocen el valor de la moral en la acción política, pero esta no puede ser planteada de manera abstracta, sino que debe ser adaptada al momento y el Estado ser prudente a la hora de medir las consecuencias.⁴

El quinto principio del realismo se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación en particular con preceptos morales que gobiernan el

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

universo⁵. Es decir que no respalda la labor mesiánica de un Estado al querer determinar la diferencia entre el bien y el mal en el campo de las relaciones internacionales. En síntesis, y como sexto principio, el realismo se va diferenciar de las demás escuelas por su reconocimiento del interés en términos de poder, y por el protagonismo monólogo del estado en el escenario internacional.

Al terminarse la guerra fría y una vez desaparecida la amenaza comunista, se percibe en el sistema internacional, el vacío dejado por el derrumbamiento del poderoso bloque soviético que solía representar un contrapeso en el escenario ya acostumbrado de balanza de poder. A pesar del surgimiento de nuevas teorías explicativas de una realidad más compleja e interdependiente, en un análisis posterior del sistema internacional abordado desde la perspectiva realista, es posible observar que al interior de la política exterior norteamericana existía la necesidad de encontrar un nuevo enemigo que combatir. Es así como a través de la definición del narcotráfico como nueva amenaza a la seguridad nacional, se inicia la lucha contra las drogas ilegales y el crimen internacional organizado. Hecho que tendría sus antecedentes incluso desde la administración Reagan.⁶

Al clasificar al narcotráfico como un problema de seguridad nacional, autores como Sandra Borda consideran que en la actualidad se ha iniciado un proceso de securitización del problema tanto en el ámbito nacional como en el

⁵ “Una cosa es saber que las naciones están sujetas a la ley moral y otra muy distinta pretender saber qué es el bien y el mal en las relaciones entre las naciones.” *Ibíd.*, p. 22

⁶ THOUMI F., **EL IMPERIO DE LA DROGA**, Planeta, 2002, p. 44

internacional.⁷ Desde esta perspectiva, la securitización del problema brinda la sensación de urgencia, la cual a su vez otorga al estado el poder de emplear medios extraordinarios para proteger su seguridad ante la amenaza, todo dentro del marco del imperio de la ley.⁸

Es así, que la solución al problema del narcotráfico abordada desde una perspectiva realista ha tendido a estar fundamentada en prácticas de carácter punitivo y prohibicionista de las drogas ilegales, y bajo la creencia de que la responsabilidad reposa, autónoma y localmente, en los gobiernos de los países productores quienes deben diseñar proyectos unilaterales de lucha contra la producción y comercialización de estupefacientes.⁹

Para mediados de los 70's y como respuesta a un contexto internacional más complejo, surge la teoría de la Interdependencia, luego de la erosión de la hegemonía norteamericana. La interdependencia cuestiona ciertos principios del realismo como el estadocentrismo, el poder en términos militares, la diferenciación jerárquica entre alta y baja política y el papel de los regímenes internacionales.¹⁰

⁷ BORDA S., **la política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el tercer mundo**, en ARDILA M., et al. (Comp.), **PRIORIDADES Y DESAFÍOS DELA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA**, Bogotá: FESCOL, 2002, p.291.

⁸ “Según Ole Weaver la securitización da, en primera instancia, la sensación de urgencia y, más importante aún, da al estado el poder de requerir de medios extraordinarios dentro de un marco de legitimidad; de la misma forma definir un asunto en términos de seguridad tiende a implicar que el estado debe defender a sus ciudadanos de la amenaza; finalmente, la tendencia del concepto de seguridad es hacia producir pensamientos en términos de nosotros contra ellos, lo que a su vez reproduce las lógicas de confrontación y enemistad propias del comportamiento Inter.-estatal desde la perspectiva del discurso realista.” *Ibíd.*, pp. 291-292

⁹ *Ibíd.* p. 7

¹⁰ “La interdependencia afecta la política mundial y el comportamiento de los Estados, pero las acciones gubernamentales también influyen en los modelos de interdependencia. Al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales. A estos acuerdos gubernamentales los denominaremos regímenes internacionales.” KEOHANE R., NYG J., **Poder e Interdependencia**, Buenos Aires: Gel, 1988, p. 18

Es decir que la teoría de la interdependencia parte del paradigma de la transnacionalidad, el cual procura destacar las nuevas interacciones que determinan las relaciones exteriores contemporáneas. Este fenómeno se presenta principalmente por el incremento, tanto en cantidad como en calidad, de las diferentes interconexiones que surgen entre los actores de diversa índole en el escenario internacional.¹¹

La teoría de la interdependencia se refiere a una dependencia mutua aunque no necesariamente recíproca¹². Es decir que se trata de una interdependencia asimétrica propia de la heterogeneidad de los diversos Estados y actores dentro el escenario internacional. Esto es medido a través de la sensibilidad, o efectos inmediatos que la acción de un actor le causa al otro en términos de costos; y la vulnerabilidad, o capacidad de respuesta que tiene un actor frente al efecto negativo producido por otro actor, lo cual también genera costos pero a largo plazo.

La política mundial contemporánea, para Keohane, “no es una tela sin costuras; es un tapiz confeccionado con diversas relaciones.”¹³ Por lo tanto la concepción del poder es remplazada por una más integral, dividiendo el poder en Potencial y Real. Para la teoría de la interdependencia el Estado deja de ser el único actor dentro el escenario internacional, donde aparecen Multinacionales, ONG's y movimientos sociales transnacionales, así como la inclusión de la

¹¹ IBARRA A., **La Incidencia del Narcotráfico en las Relaciones de Cooperación entre Colombia, Perú y Bolivia**, p. 8.

¹² “En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países”. *Ibíd.*, p. 22

¹³ KEOHANE R., NYG J., *Op. Cit.*, p. 18

periferia en el escenario de negociación. Se da lugar entonces, a una multilateralidad sostenida en una cooperación mutua, donde se pasa a tener una visión mucho más integral de los problemas de seguridad.¹⁴

La amenaza del narcotráfico, que desde la década de los noventa se configuró como un problema de seguridad mundial, se constituyó en un fenómeno inmerso en el proceso de la globalización por lo que pudo ser analizado desde la perspectiva de la interdependencia. Siguiendo lo planteado por Celia Toro, el problema del narcotráfico pasa a ser visto como un problema de interdependencia mutua entre dos mercados ilegales. Según la autora, “La escuela de la interdependencia argumentó que el narcotráfico entre México y Estados Unidos era un ejemplo más de la interdependencia entre mercados (en este caso el narcotráfico) claramente manifiesta en la interacción de la oferta y la demanda de drogas a ambos lados de la frontera”¹⁵.

Es decir que como la oferta y la demanda son dos aspectos relacionados en un mismo mercado, tanto los productores como los consumidores deben tomar la responsabilidad de afrontar el reto.

Como característica de este fenómeno, se encuentra que las redes de la producción, elaboración y comercialización de las diferentes drogas ilegales no respetan fronteras, obligando a una colaboración integral que posibilite una lucha adecuada ante este problema. Esto convierte al narcotráfico en un condicionante

¹⁴ Las agendas de seguridad flexibilizan su contenido al tener un enfoque más integral de los problemas considerados de seguridad.

¹⁵ TORO C., **Narcotráfico: lo que la Interdependencia no nos explicó**, en LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO ENFOQUES PARA SU ANÁLISIS, México, 1997, p. 73

de las relaciones exteriores entre las naciones, que de cualquier manera, puedan verse inmersas en el entorno de influencia de un fenómeno transnacional que trasciende la política doméstica. Desde una mirada interdependentista se consideró que el problema debía ser tratado directamente con acciones y lineamientos de política exterior, en pos de un adecuado diseño y ejecución de una política dinámica que contemple la efectiva cooperación entre los países involucrados, y no subestime las dimensiones que implican un problema tan complejo.¹⁶

Durante los 80's, y presagiando la caída de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría, surge la escuela neorealista o sistémica, que reivindica criterios del realismo clásico respondiendo a las críticas planteadas frente a la interdependencia.

Keneth Waltz, padre del neorrealismo, trabajó en la elaboración del concepto de estructura internacional, el cual es de mucha utilidad a la hora de explicar el comportamiento de los estados en el escenario internacional.¹⁷

Para el autor, el neorrealismo es una teoría sistémica compuesta por una estructura y unas unidades interactuantes, donde los estados, entendidos como las unidades interactuantes del sistema político internacional, no se diferencian formalmente de acuerdo a las diversas funciones que puedan desempeñar, ya que

¹⁶ IBARRA A., Op. Cit. p. 12

¹⁷ Citado en BORDA S., Op. Cit., p. 295

la anarquía implica una coordinada relación entre las unidades del sistema, lo cual conlleva a su paridad.¹⁸

Por lo tanto, el neorrealismo reconoce un sistema internacional anárquico y conflictivo, donde se pondera el protagonismo del estado en el escenario internacional, a pesar de reconocer la existencia de diversos actores considerados de reparto.¹⁹

Para Waltz, el poder será entendido en términos de capacidades, imprimiéndole protagonismo al poder político y económico respecto al monólogo protagonismo del poder militar en el realismo clásico.

Con respecto a la distinción entre alta y baja política, Waltz establece que es errónea. “Los estados usan medios económicos para fines políticos y militares, y medios políticos y militares para el logro de intereses económicos”²⁰.

En síntesis, la estructura del sistema internacional va a definirse a partir de la coacción de los estados, y de su disposición en la estructura en términos de sus capacidades de poder.

Lo anterior nos permite elucidar la coacción que debido a su posicionamiento en la estructura internacional, ejercería Estados Unidos en materia de lucha contra las drogas en el mundo, y con principal influencia sobre los países andinos. Desde esta perspectiva, el problema se abordaría de manera dicotómica entre el paradigma prohibicionista y una alternativa no muy clara de

¹⁸ WALTZ K., **Teoría de la Política Internacional**, GEL, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 139

¹⁹ “Los estados no son, ni han sido nunca, los únicos actores internacionales. Pero las estructuras no están definidas por todos los actores que florecen dentro de ella, sino por los más importantes”. *Ibíd.*, p. 140

²⁰ *Ibíd.* p. 141

cooperación y corresponsabilidad, aunque permitiendo al paradigma prohibicionista, consolidarse como discurso dominante ante la opinión pública.²¹ Se contribuye así a la paulatina securitización del tema drogas ilícitas, y a su consecuente clasificación dentro de la categoría de *amenaza* a la seguridad-nacional.

Teniendo en cuenta las distintas aproximaciones teóricas a partir de las cuales se ha abordado el análisis propuesto, el presente trabajo tomará como base teórica al neorrealismo por cuanto se identifica como la teoría más idónea para explicar la dicotomía con que se trata el problema de las drogas ilegales en Bolivia.

1.1 MARCO CONTEXTUAL

La hoja de coca ha jugado un papel determinante dentro de la cultura andina, específicamente entre las culturas Quechua y Aymara, que representan casi el 70% de la población en Bolivia. Estas culturas han tenido dos roles de importancia tradicionalmente arraigados ligados a la hoja de coca: el primero es la utilización de la hoja entre las poblaciones del altiplano y valles donde las condiciones de vida son altamente precarias, y su uso corresponde a mitigar el hambre y la fatiga; y el segundo corresponde a su utilización en las ceremonias rituales propias de las culturas Quechua y Aymara.

Sin embargo, debido a la explosiva demanda de cocaína en Estados Unidos a mediados de los 70's y a la severa crisis económica que atravesaba el país por

²¹ “Ante la alternativa de no hacer nada, el hacer algo, independientemente de si ese algo funciona o no, tiene o no posible efectos colaterales, siempre es una opción mucho más sólida”. BORDA S., Op. Cit., p. 297

causa de la hiperinflación astronómica y al cierre de las empresas estatales de estaño, la producción de hoja de coca y sus derivados ilícitos, se transformó en la actividad financiera más rentable del país.

La actividad del narcotráfico tuvo su pico máximo durante la dictadura de Luis García Meza (1980-1981). El dictador no dudó en proteger el negocio desde el poder ejecutivo, consolidando un auténtico subsistema económico, que según muchos analistas fue el colchón financiero para la recuperación económica después de la seria crisis inflacionaria que sufrió el país a principios de los ochenta.²²

La zona tradicional de cultivo de hoja de coca localizada en la provincia Yungas del departamento de La Paz, fue expandiéndose hacia el norte del departamento de Santa Cruz, oriente del departamento del Beni, para a mediados de los ochenta, asentarse finalmente en la provincia Chapare del departamento de Cochabamba. En 1985, la producción de coca en Bolivia se estimaba en más de 100.000 toneladas, de las cuales más del 80% estaban destinadas a la producción de clorhidrato de cocaína.²³

Sin embargo, sólo hasta el 5 de septiembre de 1986 el tema del narcotráfico fue asumido como un problema por parte de la sociedad civil boliviana. En tal fecha “fue asesinado en la serranía de Caparuch (Santa Cruz), en una fábrica de cocaína conocida por <Huanchaca>, el científico Noel Kempff Mercado”²⁴, quien al

²² DE MESA J., GISBERT T., MESA GISBERT C., **Historia de Bolivia**, Ed. Gisbert, LA Paz 2001. pp. 278, 279

²³ *Ibíd.* p. 729

²⁴ *Ibíd.* p. 749

parecer había amenazado con denunciar a una poderosa banda de narcotraficantes después de haber recibido la propuesta de trabajar junto a ellos en la elaboración de clorhidrato de cocaína. Tal crimen sacudió la conciencia de la sociedad cruceña que pasó de una tolerancia de motivaciones y naturaleza económica a una postura de cero tolerancia frente al problema del narcotráfico.

Después de lo ocurrido, el gobierno nacional debió aceptar la intervención de 160 soldados norteamericanos en el departamento del Beni durante tres meses mientras realizaban operaciones contra el narcotráfico que significaron un eventual, aunque momentáneo bajón en los precios de la hoja de coca.²⁵ El escándalo tuvo lugar por ciertas irregularidades en los procedimientos de rescate y en una aletargada reacción de los medios de seguridad nacional.

Los productores de hoja de coca para consumo tradicional registrados en 1950 eran 2.929, todos en la provincia Yungas de La Paz. Sin embargo esa cifra ascendió a 61.641 productores en 1987, era evidente que el consumo tradicional no presentaba un crecimiento de igual magnitud.²⁶

Teniendo a bien los convenios bilaterales, regionales y multilaterales así como las necesidades jurídicas en materia de sustancias controladas, “Bolivia promulgó en 1988 la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (ley 1008)”²⁷, la cual consta de ocho títulos y ciento cuarenta y nueve artículos,

²⁵ *Ibíd.* pp. 749, 750

²⁶ *Ibíd.* p. 729

²⁷ ARANIBAR C., ALARCON A. (ED), **Desarrollo Alternativo Y Erradicación de Cultivos de Coca**, La Paz – Bolivia, 2002, p. 32

concatenada por un Reglamento de Aplicación que fue establecido por Decreto Supremo en 1988.²⁸

Dicha ley incluye de forma conjunta y complementaria las estrategias de lucha contra las drogas referidas tanto a la interdicción, como al desarrollo alternativo, aunque con claras diferencias en el orden de inversión y asignación de recursos. Las cifras resultan impresionantes: los programas de erradicación de la hoja de coca han alcanzado una cifra record de 101.785 Has erradicadas en lo transcurrido entre 1986 y Julio del 2002.²⁹ El punto más alto en la tarea erradicadora llegó a finales de 1999, cuando el entonces presidente de la nación, Hugo Banzer Suárez, anunció el nuevo acuerdo entre Estados Unidos y Bolivia, COCA CERO, llegando a erradicar 16,999.0000 Has entre la zona de los Yungas y el Chapare.³⁰

Por otro lado los logros del desarrollo alternativo, en el periodo 1983-2003, a través de la implementación de programas y proyectos realizados en el marco de la responsabilidad compartida, han demandado una inversión de \$US 480 millones de dólares, un promedio de 22,8 millones \$US por año, los cuales han sido financiados de la siguiente manera: el Gobierno Boliviano aportó \$US 99,0 millones (21%) y la Cooperación Internacional \$US 381,0 millones (79%).³¹

La severa crisis socioeconómica que atraviesa Bolivia se manifiesta notoriamente a partir de 1998 y la aplicación del denominado Plan Dignidad. En el

²⁸ *Decreto supremo No. 22099 del 28 de Diciembre de 1988.* *Ibíd.*

²⁹ DIRECO, **Coca en Cifras**, Dirección General de Reconversión Agrícola, Agosto, 2002, p. 7

³⁰ *Ibíd.*

³¹ **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO 2004-2008**, REPÚBLICA DE BOLIVIA, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, Viceministerio de Desarrollo Alternativo, 2004, p.13

periodo 1995-1998 el crecimiento del PIB nacional había mantenido un inflado promedio del 4.8% debido a las medidas neoliberales de Sánchez de Lozada, bajando vertiginosamente a un preocupante 0.43% en 1999. Sin embargo entre los años 1999-2003, resultó preocupante el magro promedio de 1,9% de crecimiento del PIB que mantuvo al 53% de la población nacional en condiciones de pobreza, cifra que se eleva al 82% de la población rural y al 90% en las denominadas zonas expulsoras de población. A eso debe añadirse que el 54% de la población rural vive en condiciones de extrema pobreza.³²

El narcotráfico se ha convertido en determinante de la política exterior boliviana, al hacer depender acuerdos comerciales y arreglos arancelarios de los resultados de la política de disminución de cultivos de hoja de coca; en tanto, al interior del país, las exigencias de la población indígena se fundamentan en el reconocimiento de la hoja de coca como sagrada dentro de la cultura Quechua y Aymara, marcando una recia oposición a la estrategia de interdicción.

2. LA ESTRATEGIA PROHIBICIONISTA Y PUNITIVA FRENTE AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILICITAS EN BOLIVIA

El evidente liderazgo de Estados Unidos en materia de Lucha contra las drogas en los últimos veinte años es un punto importante de análisis, ya que su efectividad ha resultado dudosa. Su visión del narcotráfico como un problema de

³² *Ibíd.* p.6

seguridad nacional no puede identificarse con la problemática real que el narcotráfico representa para Bolivia, ni con su situación política o económica, menos aún con sus intereses nacionales. Se puede percibir un conflicto de intereses entre los EEUU y los países afectados, por lo que cabe preguntarse si la política de lucha contra las drogas, liderada por los EEUU, está en la posibilidad de tomar en cuenta los intereses nacionales de Bolivia, o si, de no hacerlo, está destinada al fracaso.

2.1 ESTADOS UNIDOS Y LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

Para los Estados Unidos, el narcotráfico se ha convertido en el centro de un subsistema económico que interfiere los fundamentos del contrato social, puesto que el momento en el cual, el narcotráfico pasa a ser fuente financiera de grupos terroristas y guerrilleros al margen de la ley se transforma en un elemento desestabilizador de la democracia, constituyéndose de esta manera en un problema de seguridad nacional. Los estudios de Thoumi determinan la posición estadounidense de la siguiente manera: “La producción y el consumo de drogas son una amenaza para la sociedad estadounidense, los productores foráneos de drogas hacen parte de dicha amenaza, y las drogas ilegales constituyen un asunto de Seguridad Nacional.”³³

³³ THOUMI F., **El Imperio de la Droga**, Planeta, 2002, pp. 38-39

Se entiende el concepto de seguridad nacional, según Harold Lasswell en su libro *National Security and Individual Freedom*, como “la ausencia de coerción procedente del exterior”³⁴. Es decir que cualquier tipo de influencia externa que pueda llegar a percibirse como peligrosa, a través del ortodoxo criterio de las autoridades pertinentes, es susceptible de recibir el calificativo de *peligrosa* para la seguridad nacional.

La aparentemente sencilla definición sobre Seguridad Nacional encierra un elemento xenófobo, que no deja de aplicarse en el tema de las sustancias ilícitas. Thoumi realiza un estudio preciso sobre el caso, al señalar cómo, desde los tiempos del opio, cuando se relacionaba el narcótico con la migración china, pasando por la asociación de la cocaína con los negros del sur, hasta llegar a identificar la marihuana con los mexicanos, la cosmovisión norteamericana ha asociado el problema de las drogas con una amenaza inmoral externa.³⁵

El argumento oficial es que las <<drogas peligrosas>> representan una amenaza <<externa>> para los individuos, equiparable al peligro que puede significar un desastre natural, como la erupción de un volcán o un huracán. La conclusión que se extrae de esta imagen es que un Estado moderno y científico tiene el deber de proteger a sus ciudadanos de tales peligros, siendo a la vez deber de los ciudadanos el someterse a las

³⁴ *Seguridad Nacional*.- Según Harold Lasswell, en su libro *National Security and Individual Freedom*, el término “seguridad nacional” adquiere un sencillo significado: <<ausencia de coerción procedente del exterior>> (freedom from foreign dictation).³⁴ Ésta definición se convirtió en condicionante manifiesto de la política exterior norteamericana desde la Segunda Guerra Mundial. Citado en REVENGA SÁNCHEZ M., **El Imperio de la Política**, Ariel, 1995, p.13

³⁵ “El elemento xenófobo de las políticas en contra de las drogas no ha desaparecido, está muy arraigado en el núcleo tradicional de las creencias estadounidenses”. *Ibíd.*, 41

protecciones impuestas en beneficio de la comunidad como un todo³⁶.

Adicionalmente, y mostrando la evolución de la problemática de la seguridad desde la época de la guerra fría, autores como Jonathan Marshall explican por ejemplo, cómo la guerra contra las drogas se ha convertido en la extensión de la política exterior norteamericana para mantener su influencia protagónica en el escenario internacional.³⁷

Se podría interpretar por lo anterior que, al desaparecer la amenaza comunista y terminar la guerra fría, ya había quedado bien cimentado en el imaginario cultural norteamericano el respaldo popular para, sin demora alguna, iniciar la siguiente empresa contra la amenaza que representan las drogas-peligrosas para la seguridad nacional de Estados Unidos. Esto ha llevado a pensar, dentro la escuela revisionista de historia de los Estados Unidos, que el *ethos* estadounidense requiere que tenga un enemigo externo.³⁸

Por estas razones, y siguiendo los estudios de Thuomi, se puede decir que muchas de las políticas de control de drogas han despertado inquietud en algunos analistas de la región, quienes consideran que se trata de políticas con un claro corte "imperialista". En tanto, desde la posición estadounidense existe la

³⁶ SZASZ T., **La Moralidad del Control de Drogas**, en HAMOWY R. (ed.), TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS, Unión Editorial, Madrid, 1990, p.383

³⁷“Así como la guerra es la continuación de la política por otros medios, la <<guerra contra las drogas>> se ha convertido en una extensión de la política exterior estadounidense por otros medios... La ideología del control de drogas se ha convertido en una fachada, y el aparato policial en una herramienta para operaciones de contrainsurgencia, batallas de propaganda de la guerra fría y acciones encubiertas en el Tercer Mundo.” MARSHALL J., **Las Drogas y la Política Exterior Norteamericana**, en HAMOWY R. (ed.), TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS, Unión Editorial, Madrid, 1990, p 166

³⁸ “La escuela revisionista de la historia de los Estados Unidos afirma que el *ethos* estadounidense requiere que el país tenga un enemigo externo (Dalleck, 1983).” Citado en THOUMI F., Op. Cit., pp. 44

convicción de que sus valores, que bien han sido representados a través de la Carta de las Naciones, resultan universales.³⁹

Como elemento adicional, se puede ver que después del once de septiembre la guerra contra el terrorismo y la guerra contra las drogas ilegales se han convertido además, en el instrumento coercitivo a través del cual Estados Unidos ha mantenido parte de su legitimidad y ha continuado con su “*cruzada*”. En palabras de Thuomi, “...la imposición de las políticas contra la droga se ha convertido en una cruzada, y los cruzados difícilmente requieren un mapa (que los guíe), mucho menos una evaluación”⁴⁰. Esa omnipotencia ha sido seguida casi al pie de la letra en Bolivia, donde se han subestimado análisis sociales y económicos que demuestran serias deficiencias en las políticas hegemónicas⁴¹, lo cual se ha manifestado en un malestar general en el seno de la región en conflicto donde se han llevado a cabo diversas manifestaciones de desobediencia civil en contra de las políticas de coca cero, llegando incluso a conformar brigadas para evitar la erradicación forzosa.

2.2 LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE INTERDICCIÓN EN BOLIVIA

³⁹ “No hay duda de que cuando muchas de las políticas con orientación estadounidense son vistas a través de un prisma intelectual andino, se toman como tentativas de imponer su visión del problema, y muchos ciudadanos andinos consideran esas políticas como intervencionistas, imperialistas y extranjerizantes en sus sociedades. Desde el ángulo estadounidense, existe la convicción de que los “buenas gentes” de todo el mundo comparten valores fundamentales y que deberían reivindicar esas buenas políticas estadounidenses.” THOUMI F., Op. Cit., p. 353

⁴⁰Ibíd. p. 355

⁴¹ “... el desprecio del análisis social y económico en la formulación de políticas relacionadas con las drogas se ha extendido hacia aquellas políticas que adoptan países de la región andina, como la sustitución de cultivos, y el desarrollo alternativo, la interdicción y la extradición.” Ibíd., 45

Dada la necesidad de cumplir los compromisos asumidos con Estados Unidos, el gobierno boliviano implementó dentro de su estrategia antidroga el componente de la *interdicción*⁴², el cual hace referencia a la estrategia prohibicionista de la ley 1008. Es la parte más cuestionada y polémica de la ley, debido a su fuerte influencia norteamericana y a la imposición de la misma como condicionante para la firma de los hoy tan importantes, acuerdos de libre comercio.

Tal ley demandó la creación de la Unidad Móvil de Operaciones de Patrullaje en el área Rural –UMOPAR-, la Fuerza Elite de Lucha Contra el Narcotráfico –FELC-, que son grupos elites cuyo entrenamiento y financiamiento están a cargo de la DEA, para la realización de operaciones contra el narcotráfico en la zona considerada de coca excedentaria.⁴³ Así también se creó la Fuerza de Tareas Conjuntas, FTC, conformada por soldados rasos del ejército nacional encargados de realizar la erradicación forzosa.

En el proceso de erradicación, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1008, se considera únicamente el uso de medios manuales y mecánicos, y se prohíbe el empleo de medios químicos (herbicidas y defoliantes) y agentes biológicos. Por otra parte, con el Plan Dignidad –nombre del plan de gobierno de Hugo Banzer Suárez para la gestión 1997-2002 y con fines de preservar la paz social en las

⁴² “Es la prohibición y la acción para prevenir y reprimir el tráfico ilícito de sustancias controladas.” Art. 33, **LEY DEL RÉGIMEN DE LA COCA Y SUSTANCIAS CONTROLADAS 1008**, Serrano Ltda..., Cochabamba-Bolivia, 1988, p. 61

⁴³ Calificativo utilizado para identificar aquellas plantaciones de hoja de coca que no pertenecen a los cultivos tradicionales destinados al consumo tradicional.

zonas productoras de coca, se promovió la participación voluntaria y concertada de los agricultores en los procesos de erradicación.

Sobre estas premisas, el objetivo de la erradicación fue eliminar todos los cultivos de coca destinados a la elaboración de cocaína en zonas no tradicionales hasta el año 2001; ello implicaba reducir la totalidad de los cultivos de coca excedentaria en el trópico cochabambino y los cultivos en las zonas excedentarias en transición de los Yungas de La Paz tipificadas en la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (1008).⁴⁴

En el periodo transcurrido entre los años de 1995 y 1999, el control de cultivos excedentarios de hoja de coca se realizó por vía terrestre, a través de la información de campo recogida por las brigadas de FTC y DIRECO⁴⁵; también fueron utilizados los denominados *Diablos Rojos*, helicópteros de la Fuerza Aérea, para efectuar sobre-vuelos de reconocimiento.⁴⁶

El programa de erradicación alcanzó su pico más alto en 1999 cuando se alcanzó la cifra record de 16,999.0000 Has, siendo las 9,435.3975 Has del 2001, aparentemente suficientes para alcanzar la meta esperada en el acuerdo COCA CERO. En el periodo comprendido entre 1995 y julio del 2002 se habían

⁴⁴ DE MESA J., GISBERT T., MESA GISBERT C., Op. Cit. p. 757

⁴⁵ Dirección General de Reconversión Agrícola.

⁴⁶ ARANIBAR C., ALARCÓN A., (ed), Op. Cit., p. 97

erradicado 74,144.6952 Has, representando el 72,8% del total erradicado desde 1986 hasta julio del 2002⁴⁷.

A pesar de haber anunciado públicamente la erradicación de los cultivos de hoja de coca excedentarios en el trópico cochabambino en diciembre de 2001,⁴⁸ en el transcurso del año siguiente se continuó con la tarea de erradicación de nuevos cultivos, los cuales habían sido detectados por medios satelitales. Hasta el 11 de julio de 2002 ya se habían erradicado 7,408 Has de nuevos cultivos, los cuales estaban dispersos en lugares de difícil acceso.⁴⁹

Paralelamente a la tarea de erradicación forzosa se llevaron a cabo una serie de programas de implementación para realizar una erradicación consensuada y compensada. El objetivo de estos programas ha sido el de compensar la pérdida económica de los cultivadores producida por la erradicación de los cultivos de hoja de coca, con un monto de dinero que se les entrega en efectivo.

Entre 1994 y 1997 el Plan Integral de Desarrollo y Sustitución junto al Fondo de Donación Agrícola, entregaron un monto de 2,500 \$US de forma

⁴⁷ DIRECO, Op. Cit., p 15

⁴⁸ “Entre enero de 1998 y diciembre de 2001, se erradicaron 46.008 hectáreas de coca a nivel nacional, volumen que evitó la producción potencial de 322 toneladas de pasta de cocaína. En el mismo periodo, se logró la erradicación total de la superficie cultivada de coca excedentaria en la región del trópico de Cochabamba.” ARANIBAR C., ALARCÓN A., (ed), Op. Cit. p. 99

⁴⁹ *Ibíd.* p. 101

individual por hectárea erradicada a aquellos campesinos que de forma voluntaria erradicaran sus cultivos.⁵⁰

Mediante la promulgación del Decreto Supremo N° 24963 del 20 de febrero de 1998, se cambió el sistema de compensación individual por otro que gradualmente se transformaría en una compensación comunitaria y en especie. En el periodo 1998-2001, la compensación sólo a los agricultores del trópico de Cochabamba demandó el pago de 7,7 \$US millones de dólares, de los cuales 3 correspondieron a la compensación individual y 4,7 a la compensación comunitaria.⁵¹

En términos generales, entre 1995 y julio del 2002, se gastó la suma de 52'531,084.24 \$US millones de dólares provenientes de la cooperación norteamericana, en programas de erradicación compensada. Por tal monto de dinero el concepto de coca reducida pagada marcó 21,772.1484 Has.⁵²

2.2.1 Efectos latentes de la aplicación de la política de interdicción en

Bolivia La compensación económica por hectárea erradicada, lejos de convertirse en la solución esperada, mutó en un círculo vicioso de siembra, erradicación, cobro y nueva siembra. Según algunos estudios, “En ese periodo la compensación individual por reducción de cultivos de coca, lejos de incentivar una

⁵⁰ DIRECO, Op. Cit. p. 13

⁵¹ ARANIBAR C., ALARCÓN A., (ed), Op. Cit. p. 104

⁵² DIRECO, Op. Cit. p. 17

reducción neta, constituyó un incentivo a la implantación de nuevos cultivos de coca, generándose un “círculo perverso”: erradicación – compensación individual – implantación de nuevos cultivos”⁵³.

Adicionalmente, un profundo disgusto se hizo manifiesto en la población indígena, que por tradición es consumidora de la hoja milenaria. Marchas, bloqueos y asonadas fueron los métodos de presión utilizados para protestar por la modesta compensación económica entregada por la coca erradicada después de 1998.

Se debe anotar que los resultados presentados a finales de junio del 2002 por una comitiva de especialistas norteamericanos en el tema, determinó el fracaso de la política de erradicación en sus objetivos concernientes a las regiones de Chapare, Apolo y Yungas.

Según informes, “Al finalizar el semestre, la evaluación del Plan Dignidad en su componente de erradicación de hoja de coca (de acuerdo a los datos obtenidos por técnicos del gobierno norteamericano a fines de junio de 2002) establece que la política de erradicación fracasó en el logro de sus objetivos, según este informe, en Bolivia –tomando en cuenta las regiones de Chapare,

⁵³ARANIBAR C., ALARCÓN A., (ed), Op. Cit. p. 91

Apolo y Yungas- a esa fecha aún existían 24,000 has. de coca, de las cuales 12,400 eran ilegales.”⁵⁴

La elevada rentabilidad de la hoja de coca logró empujar a muchos campesinos a internarse en la profundidad de la selva y realizar plantaciones ilícitas. De igual manera el plan de erradicación produjo efectos colaterales de carácter internacional, al producir el desplazamiento de los cultivos hacia otros países del continente como Perú, Colombia y Brasil. Recordemos que durante la efervescencia del Plan Dignidad, en 1999 cuando se alcanzó a erradicar 16,999.0000 Has, en Colombia se acababa de instaurar la denominada “zona de despeje”, 42,319 kilómetros cuadrados totalmente desmilitarizados que, según fue manifestado en repetidas ocasiones por las autoridades norteamericanas en Colombia, fueron utilizadas por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, para consolidar al narcotráfico como una de sus principales fuentes de ingresos económicos.⁵⁵

Por otra parte, un profundo deterioro ambiental en el sector, fruto de las tareas de erradicación forzosa y del círculo vicioso que generó la erradicación compensada, significó la internación de los cultivos en la profundidad de la selva, por lo que la erradicación se produjo incluso sin respetar las áreas reservadas pertenecientes al parque natural Iziboro Sécore.

⁵⁴ FUNDACIÓN MILENIO, **Informe de Milenio Sobre el Acontecer Político en Bolivia N° 5**, Primer semestre de 2002, La Paz-Bolivia, p.6

⁵⁴ AHUMADA Consuelo, **CUATRO AÑOS A BORDO DE SI MISMO**, p. 282

Por otro lado, la incómoda presencia militar en la zona del Chapare ha llevado a los campesinos del lugar a conformar brigadas de personas dispuestas a enfrentarse contra las FTC, con el fin de evitar la erradicación forzosa. Su disciplina sindical y su prodigioso conocimiento del sector les han permitido adelantarse a las Fuerzas de Tarea Conjunta encargadas de realizar la erradicación forzosa, para así evitar que estas lleven a cabo su labor.

Finalmente, se sabe que el gobierno boliviano actualmente se enfrenta al temor por la posible conformación de grupos de resistencia que ya no realicen una protesta pacífica, sino que recurran a las armas.

El auge del movimiento cocalero durante la década de los 90' a la cabeza de Evo Morales, les ha brindado protagonismo dentro el escenario político local e internacional. Su consigna bandera, "Coca no es Cocaína", le brindó el reconocimiento de destacados defensores de los Derechos Humanos como Rigoberta Manchú, abriendo el debate sobre los derechos constitucionales de pluriculturalidad que tienen las comunidades Quechua y Aymara para el consumo tradicional de la hoja como parte inherente a su cultura, frente al riesgo que representa el tráfico de sustancias controladas para la seguridad nacional de Estados Unidos.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN BOLIVIA

Con un profundo corte conservador y de cero tolerancia frente al tema de las drogas ilícitas, el discurso de Naciones Unidas liderado por la comunidad internacional en la lucha contra el uso indebido de drogas, se presenta como el complemento de una estrategia librada en dos flancos en la ya demorada guerra contra las drogas⁵⁶. Al parecer la función que desempeñan los proyectos de desarrollo alternativo, es la de apaciguar los ánimos locales mientras se sigue erradicando para cumplir la metas impuestas desde Estados Unidos, mientras los cultivos se internan más en la profundidad de la selva produciendo severos daños al ecosistema local.

3.1 EL NARCOTRÁFICO COMO UNA REALIDAD LOCAL DE IMPACTO MUNDIAL

Las Naciones Unidas, como representantes oficiales de la comunidad internacional, concientes del peligro que representa la droga para la juventud, y para la unión familiar, mediante la adopción de una serie de tratados internacionales durante los últimos ochenta años, ha venido trabajando en un

⁵⁶ En 1946 las Naciones Unidas asumieron las funciones y responsabilidades de fiscalización de estupefacientes que anteriormente ejercía la Sociedad de las Naciones. Las funciones del Comité Consultivo de la Sociedad fueron transferidas a la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, establecida en 1946 como comisión orgánica del Consejo Económico y Social. LAS NACIONES UNIDAS Y LA FISCALIZACIÓN DEL USO INDEBIDO DE DROGAS, Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, 1992, p. 73

sistema mundial de fiscalización de drogas. “Los tratados multilaterales actualmente en vigor son la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988”⁵⁷.

En los tratados mencionados se deja establecido que el problema del uso indebido de drogas constituye un serio riesgo para la piedra angular y fundamento de la sociedad: la familia. Por ende constituye un peligro social de consideración, ya que en determinadas circunstancias conlleva a la formación de un conflicto violento capaz de desestabilizar los fundamentos democráticos del estado.⁵⁸ Sin embargo, “...el enfoque multifacético que aplican las Naciones Unidas a la fiscalización de los estupefacientes refleja el deseo de todos los países de librarse de las drogas. Los programas de las Naciones Unidas en esta esfera se han ampliado y reforzado, dando igual importancia a la educación y a la prevención, a la rehabilitación, a la fiscalización de la oferta y las medidas policiales para poner fin al paso de drogas ilícitas por las fronteras nacionales”⁵⁹.

A través de los convenios anteriormente mencionados se crea en 1968 la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). La JIFE se fusionaría en 1991 con el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) o UNDCP, por sus siglas en inglés. La

⁵⁷ Ver Folleto JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES.

⁵⁸ “El uso indebido de drogas ha dejado de considerarse un delito “sin víctimas”, pues impone una carga colosal a los pueblos y los países del mundo. Ninguna sociedad del mundo puede permitirse sobrellevar esa carga.” LAS NACIONES UNIDAS Y LA FISCALIZACIÓN DEL USO INDEBIDO DE DROGAS, Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, 1992, p. 3

⁵⁹ *Ibíd.* pp. 3, 4

Asamblea General confirió a UNDCP la responsabilidad de coordinar todas las actividades de fiscalización de drogas de las Naciones Unidas, promover la observancia de las convenciones y los tratados internacionales en el tema⁶⁰.

La oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC- impulsa la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado internacional en todo el mundo. Trabaja para prevenir el uso indebido y abuso de drogas, asimismo se propone reforzar la acción internacional contra la producción de la droga, el tráfico y la criminalidad a través de proyectos de desarrollo alternativo, monitoreo de cultivos, programas preventivos, programas de intervención comunitaria y programas contra el lavado de dinero⁶¹.

La adopción de políticas mundiales orientadas a enfrentar el problema de las drogas desde la perspectiva de un plan básico y global, ha dado origen a una estrategia de responsabilidad compartida o corresponsabilidad de los países frente al problema de la droga⁶².

Esto significa que toda solución al problema del tráfico ilícito de drogas y sus consecuencias debe, necesariamente, ser coordinada y compartida entre los países productores, intermediarios y consumidores de drogas, siguiendo la premisa de que el problema es mundial y por ende necesita una solución mundial. Lo anterior se enmarca en el concepto de la interdependencia de mercados, desarrollado por Celia Toro, al interior del subsistema económico del narcotráfico.

⁶⁰ *Ibíd.* Pp. 89-100

⁶¹ UNODC, **Acciones por un País Mejor**, Gente Nueva, Colombia, Enero, 2005, p. 4

⁶² ARANIBAR C., ALARCON A. (ed), *Op. Cit.*, p. 25

3.2 APLICACIÓN DEL DESARROLLO ALTERNATIVO EN BOLIVIA

En el caso boliviano, el desarrollo alternativo está definido por la Ley 1008, “Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas”, de 1988. En la que se define dos categorías de la hoja de coca: la natural y la *iter-criminis*⁶³. Por lo mismo diferencia tres zonas de producción de la hoja: zona de producción tradicional de coca, zona de producción excedentaria en transición y zona de producción ilícita⁶⁴. Asimismo, dispone de los mecanismos institucionales encargados de la formulación y definición de las políticas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos de coca, control, fiscalización, interdicción y tráfico ilícito de drogas. Dicha ley, también manifiesta que la sustitución de cultivos debe ser un proceso planificado, gradual, progresivo y concatenado a la ejecución de programas de desarrollo económico y social.

Bolivia confirma su compromiso de lucha frontal contra la producción, tráfico y consumo indebido de drogas, con un acuerdo firmado entre el gobierno y los productores de coca para la sustitución de cultivos excedentarios y para impulsar simultáneamente el Plan Integral de Desarrollo Alternativo y Sustitución de Cultivos de coca (PIDYS).⁶⁵

⁶³ “... que hace referencia a los pasos que conducen al delito. No confundir con Inter.-Criminis.” BAPTISTA J.L., **LA NUEVA LEY DEL RÉGIMEN DE LA COCA Y SUSTANCIAS CONTROLADAS**, en LEY DEL RÉGIMEN DE LA COCA Y SUSTANCIAS CONTROLADAS, Op. Cit. pp. 14, 27

⁶⁴ Artículos 9, 10 y 11, LEY DEL RÉGIMEN DE LA COCA Y SUSTANCIAS CONTROLADAS, Serrano Ltda..., Cochabamba-Bolivia, 1988, pp. 51. ARANIBAR C., ALARCON A. (ed), **DESARROLLO ALTERNATIVO Y ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE COCA**, La Paz, Bolivia, 2002, pp. 32-34

⁶⁵ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE DROGAS EN BOLIVIA 1985-1992, 2000 DÍAS CONTRA LAS DROGAS, ed. Eero Yrjö-Koskinen, UNDCP, La Paz, p. 6

Por primera vez se refiere al Desarrollo Alternativo como un proceso que tiene como objetivo fundamental desplazar a la producción de coca, como materia prima para la producción de cocaína, de su situación de eje principal en la generación de excedentes económicos, mediante el desarrollo de otras actividades, especialmente agropecuarias, forestales, agroindustriales, dotando a su vez a las zonas involucradas, de sistemas de apoyo productivo y social.⁶⁶

Esta estrategia se enmarca en el enfoque multifacético de las Naciones Unidas⁶⁷, ya que no sólo pretende sustituir la oferta de la materia prima para la producción de la droga, sino que considera que el acercamiento al problema debe hacerse desde un punto de vista multisectorial, considerando al mismo como un asunto de desarrollo integral. En este sentido, se espera la creación de condiciones infraestructurales como base de una productividad agrícola diversificada, rentable y alternativa a la monocultura y a la dependencia del circuito coca-cocaína⁶⁸.

En esencia, el concepto vigente sobre Desarrollo Alternativo se entiende como el propósito de reemplazar la economía de la coca, reponiendo empleo, ingresos y divisas generadas por esta actividad, mediante el desarrollo de una estructura económica alternativa.

La inversión del Desarrollo Alternativo en estas regiones, proyecta llegar a aproximadamente 532 millones de dólares

⁶⁶ ARANIBAR C., ALARCON A. (ed), Op. Cit., p. 40

⁶⁷ Los mayores cooperantes son: los Estados Unidos de Norte América 56,1%; UNODC 24%; Alemania 11,4%; Unión Europea 5,9%; la CICAD/OEA 1,3%; España 1%; otros (Francia y el BID) 0,2%. Estos recursos han sido invertidos en las zonas del trópico de Cochabamba, Yungas de La Paz y zonas expulsoras de población de los valles altos de Cochabamba, Chuquisaca y del altiplano de Potosí, Oruro y La Paz. **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO 2004-2008**, pp. 13-14

⁶⁸ *Ibíd.*

americanos, con un promedio de \$US 26,6 millones/año. Este monto comprende los programas ejecutados entre 1984 y 1999, e incluye los programas en fase de ejecución 1999-2004⁶⁹.

3.2.1 Impacto de la implementación del Desarrollo Alternativo en Bolivia

Actualmente, el impacto económico del Programa de Desarrollo Alternativo en Bolivia es creciente y sostenido y está alcanzando proporciones importantes. “Un primer dato que avala esta afirmación es que a partir de 1998, el ingreso familiar de los productores agrícolas del trópico cochabambino generado por productos lícitos, superó los ingresos por concepto de producción ilícita de coca.”⁷⁰

El crecimiento económico de las zonas productoras de coca y zonas expulsoras de población beneficiadas con programas y proyectos de Desarrollo Alternativo, no hubieran sido posibles sin la inversión privada.

Los programas y proyectos de Desarrollo Alternativo han generado efectos multiplicadores en diferentes sectores de la economía regional. La inversión privada acumulada en actividades agropecuarias, asciende a más de 53 millones de dólares, de los cuales aproximadamente el 50% corresponden a las asociaciones de productores de Cochabamba⁷¹.

Los desarrollos alcanzados en materia de infraestructura son los más destacados por ser tangibles. En los últimos años se han mantenido y mejorado aproximadamente 1800 Km. de caminos vecinales y se han construido más de

⁶⁹ *Ibíd.* P. 56

⁷⁰ ARANIBAR C., ALARCON A. (ed), *Op. Cit.* P. 56

⁷¹ **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO 2004-2008**, *Op. Cit.* P. 14

100 puentes. En la misma región, recientemente, se ha concluido y puesto en funcionamiento la terminal y la consiguiente pista de aterrizaje del Aeropuerto de Chimoré. Asimismo, se construyó una red de distribución de energía eléctrica para servicio público e industrial, con una extensión superior a 550 KM.⁷² Infraestructura que permitió impulsar el desarrollo de la región fuera del circuito coca-cocaína.

En el periodo 1986-2003, la superficie cultivada con productos lícitos aumento de 40,613 Has. a 135,341 Has. con un incremento anual promedio de 5,600 Has., siendo los principales cultivos: cítricos, banano, piña y palmito. Estos Tres últimos productos cuentan con mercados de exportación.⁷³

Según Datos del proyecto de Consolidación de los Esfuerzos del Desarrollo Alternativo (CONCADE), el PIB agrícola del trópico cochabambino del año 2001 alcanzó un monto histórico de 90 millones de dólares, representando el 60% del PIB agrícola de Cochabamba y, aproximadamente, el 8% del PIB agrícola nacional.⁷⁴

Pero también se han cometido graves equivocaciones en el diseño del proyecto de sustitución de cultivos: uno de ellos, pero no el único, fue la importación de especies de banano aptas para la exportación, las cuales también llevaron consigo la “sigatoca negra”, una plaga propia de la región caribe que nunca se había visto en Bolivia. Obviamente se produjo una crisis ecológica y económica en la región, ya que se perdió la producción, y la inversión futura se

⁷² ARANIBAR C., ALARCON A. (ed), Op. Cit. P. 69, 70

⁷³ **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO 2004-2008**, Op. Cit., p. pp. 14, 15

⁷⁴ *Ibíd.* p. 14

incrementaría para tomar en cuenta los costos de los pesticidas apropiados para combatir la plaga. Esto generó un traumatismo posterior a la pequeña crisis, ya que los campesinos de la región desconfiaban de la buena fe de los encargados de implementar el Desarrollo Alternativo

Sin embargo los programas y proyectos del Desarrollo Alternativo han logrado consolidar cadenas productivas que permiten generar productos exportables lícitos. Un ejemplo de ello se expresa en los últimos seis años, a partir de que el valor de estas exportaciones se incrementó significativamente. De un valor aproximado de 0,5 millones de dólares en 1997, se pasó a 9 millones de dólares en el año 2003.⁷⁵

También debe reconocerse el significativo avance en materia de desarrollo humano para las zonas afectadas. En el trópico cochabambino se han visto beneficiadas 67 comunidades por proyectos de saneamiento básico, agua potable y alcantarillado. Así mismo se avanza en el programa de capacitación de empleo y promoción de microempresas para los jóvenes de la zona, “generando de esta manera una nueva cultura empresarial ajena a la producción de la coca.”

⁷⁵ *Ibíd.* P.15

4. LA INTERDICCION VS EL DESARROLLO ALTERNATIVO EN BOLIVIA

Una vez expuestos los principales conceptos y precisados los resultados respectivos de la implementación de los componentes de Interdicción y Desarrollo Alternativo de la ley 1008 en Bolivia, es necesario realizar un análisis comparativo a través del cual se intente evaluar la relación entre la inversión y los resultados traídos por cada estrategia, así como sus principales implicaciones políticas y sociales.

4.1 ANÁLISIS COMPARADO EN EL PLANO DE LA RELACIÓN INVERSION – RESULTADOS.

En materia de resultados, la estrategia de interdicción ha demostrado ser incompleta en su implementación y, por ende, en el alcance de sus metas. Desde un punto de vista objetivo es evidente que Bolivia no ha logrado salir del circuito coca-cocaína, ni tampoco revertir los problemas integrales de dicho circuito. En términos generales la erradicación parece más bien haber registrado un retroceso en la lucha contra el narcotráfico, dejando sólo una mediocre estadística de número de hectáreas erradicadas y por erradicar.

Los rasgos más significativos de la aplicación del componente de Interdicción fueron la sobre-valoración de las capacidades en alcanzar objetivos y metas muy ambiciosas; el condicionamiento recio de la cooperación y asistencia del gobierno norteamericano, el cual determina un escenario frágil para entablar

negociaciones con los productores de coca; y una debilidad estructural en el manejo y generación de datos confiables sobre producción ilegal, hectáreas erradicadas y por erradicar.⁷⁶

Mientras tanto, la estrategia de Desarrollo Alternativo, en materia de resultados presenta una proporcionalidad respecto a la inversión realizada. La infraestructura física, la apertura de caminos y el trayecto avanzado en materia de formación de pequeñas y medianas empresas, así como el trabajo llevado a cabo en la actualidad en materia de generación de valores al interior de las comunidades campesinas de las zonas de producción de hoja de coca tradicional y excedentaria, permiten advertir un impacto positivo con altos niveles de satisfacción en las comunidades beneficiadas.

Es importante destacar que el componente de Desarrollo Alternativo ha alcanzado sus objetivos con un monto de dinero que alcanzó la suma de \$US 480 millones de dólares en lo transcurrido entre 1983 y 2003. Mientras que el componente de Interdicción, sólo en programas de erradicación compensada en el periodo 1995-2002, gastó la suma de \$US 52'531 millones de dólares. Más tarde se demostraría que los programas de erradicación compensada propios de la estrategia de interdicción mutarían en un círculo vicioso que simplemente absorbió todos los dólares que pudo sin evidenciar resultados positivos en la reducción de cultivos ilícitos de hoja de coca.

⁷⁶ FUNDACIÓN MILENIO, Op. Cit., pp. 6-7

De acuerdo con los resultados expuestos, queda clara la evidente proporcionalidad entre la inversión y las metas alcanzadas por parte del componente de Desarrollo Alternativo, en contraste con un opulento y desmedido gasto financiero en la política de interdicción que a lo largo de los años sólo ha dejado efectos negativos.

4.3 ANÁLISIS COMPARADO EN EL PLANO DE LOS EFECTOS POLÍTICOS

La evidente influencia externa ha llevado al gobierno boliviano a implementar, de manera incondicional, el componente de interdicción en el marco de la guerra contra las drogas. Dicho componente carece de popularidad en el seno de la población directamente afectada, es decir, entre los campesinos cocaleros, quienes han mantenido su firme posición en contra de lo que consideran una clara intromisión en asuntos propios de la soberanía nacional.

Entre 1995 y 2003, se ha visto una clara evolución de la política de lucha contra las drogas en Bolivia, por la influencia estadounidense y sus propósitos de llevar a cabo la militarización de la zona del Chapare y ampliarla hasta los Yungas. A lo largo de este periodo, la estrategia de interdicción produjo efectos políticos radicales que han marcado contundentemente la historia del país.

Es así, que para el periodo 1995-1997, Bolivia estaba gobernada por la primera presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada quien se encontraba al borde de la desertificación. En este momento, se distrajo la atención norteamericana con los procesos de privatización de empresas estatales y la apertura de mercados

frente al pobre promedio de 6,678.6845 Has erradicadas por año.⁷⁷ Así también la presencia del demócrata Bill Clinton en la Casa Blanca ayudó a flexibilizar las políticas de seguridad; Factores que permitieron hablar de una época de relativa paz social.

El gobierno Banzer-Quiroga, 1998-2001, se caracterizó en cambio, por el endurecimiento de las medidas represivas exigidas por Estados Unidos en el marco del denominado Plan Dignidad. Sin embargo, más allá del fracaso en términos de resultados en el marco de la política de lucha contra las drogas, el endurecimiento de las medidas represivas significó el exacerbamiento de la reacción del movimiento cocalero durante todo el periodo.

Al renunciar Banzer por motivos de salud, Jorge Quiroga asumió las riendas de la nación casi de forma sorpresiva, pero con la misión encomendada por Estados Unidos de promulgar en noviembre de 2001 el Decreto Supremo N° 26415, mediante el cual se penalizaba el acopio⁷⁸, transporte y comercialización de la hoja de coca en los mercados campesinos. Acción que trajo como consecuencia la reacción de los productores cocaleros de la región del Chapare. “El efecto causado por el desatino gubernamental y la represión ejercida por las fuerzas de tarea conjunta para la lucha contra el narcotráfico, fue la muerte de dos cocaleros y dos soldados, más un número indeterminado de heridos y detenidos.”⁷⁹

⁷⁷ DIRECO Op. Cit. p. 8

⁷⁸ Secado.

⁷⁹ FUNDACIÓN MILENIO, **INFORME DE MILENIO SOBRE EL ACONTECER POLÍTICO EN BOLIVIA N°5**, Primer semestre de 2002, La Paz-Bolivia, p. 1

En ese contexto, puede señalarse que tal medida daba paso a una etapa de maximización del sentimiento anti-cocalero, con el fin de reforzar la credibilidad del Plan Dignidad. Sin embargo una ordenada movilización, de corte sindical, a la cabeza del entonces dirigente Evo Morales puso en jaque al gobierno de Quiroga, quien sin alternativa tuvo que revocar su decreto.

Esta actitud ambivalente del gobierno de Jorge Quiroga fue, en gran medida, consecuencia de la presión que recibió tanto de la administración norteamericana como de los cocaleros del Chapare, puesto que, por un lado, fue evidente el disgusto de los EEUU al observar que el gobierno boliviano no había cumplido con algunas tareas (como la erradicación en los Yungas y la meta coca cero) y, por otro lado, la violenta acción de los productores de hoja de coca que se centró en el bloqueo de la carretera troncal del país, sumada a constantes movilizaciones y enfrentamientos con fuerzas del orden⁸⁰.

La caótica situación del país dio paso a un último periodo claramente diferenciado, 2002-2003. El año 2002 llegaba con las características propias de un año de elecciones presidenciales, donde el debate sobre el tema de la erradicación fue eludido por los partidos políticos tradicionales.

La intensa lucha por la defensa de la hoja de coca ante el cumplimiento de las metas de erradicación y el condicionamiento norteamericano para garantizar el cumplimiento de las mismas, trajo consigo la aparición dentro del espectro partidario electoral a un nuevo actor político: el Movimiento al Socialismo, MAS, a

⁸⁰ *Ibíd.* P. 3

la cabeza del dirigente cocalero y otrora diputado nacional por la Izquierda Unida, Evo Morales, como candidato presidencial.

Teniendo en cuenta la disciplina sindical de las bases cocaleras, era evidente que el MAS se constituía en un fuerte contendor para los comicios presidenciales. Esta situación inquietó a las autoridades norteamericanas quienes exigieron acciones inmediatas al respecto al embajador en Bolivia, quien de manera inapropiada instó de forma pública al electorado boliviano a abstenerse de votar por el candidato a la presidencia Evo Morales, advirtiendo que se corría el riesgo de ver disminuida la ayuda norteamericana y la posibilidad de no poder exportar gas natural ni productos bolivianos no tradicionales al mercado norteamericano.⁸¹

La exhortación del embajador trajo consigo el rechazo de la opinión pública boliviana, advirtiendo una clara intervención norteamericana en asuntos propios y referentes a la soberanía nacional y por ende de responsabilidad única del Estado boliviano. Pero el efecto más importante se vio reflejado en los resultados de las elecciones presidenciales, donde el MAS consiguió un sorprendente segundo lugar con el 20.94% de los votos, apenas distanciado del ganador MNR con un 22.46% del electorado. Si bien se esperaba un porcentaje importante, el segundo puesto a menos de dos puntos porcentuales del MNR significó un sorpresivo éxito.

⁸¹ *Ibíd.* P. 4

La noticia despertó voces de alarma en los funcionarios de Washington: la histórica posibilidad de que un indígena llegara por primera vez a la presidencia de Bolivia representaba el riesgo de un posible gobierno *narcosocialista*, y la posterior conformación de un eje del mal Castro-Chávez-Morales, con repercusiones importantes en la región, donde Brasil y Argentina ya llevan tiempo defendiendo una posición firme de levantamiento de subsidios agrícolas como condición para la firma del ALCA. Sin embargo, la escasa ventaja parlamentaria fue suficiente para que Gonzalo Sánchez de Lozada asumiera la presidencia por segunda vez.⁸²

En estas circunstancias, Sánchez de Lozada asumía una encrucijada sin muchas alternativas. La presión norteamericana post once de septiembre no fue discreta. Por el contrario, fue inmediata y directa. La casa Blanca envió al Zar antidroga, John Walters, como líder de la delegación norteamericana a la ceremonia de posesión de Sánchez de Lozada.⁸³

Por otro lado, el MAS y su fuerza de 35 parlamentarios fruto de aquel segundo lugar en las elecciones, puso sus condiciones de juego. Exigían erradicación compensada e inmediata desmilitarización de la zona del Chapare.

⁸² “Los funcionarios norteamericanos están respirando tranquilos: después del susto que se pegaron en las elecciones bolivianas del pasado 30 de junio, en las que el líder cocalero izquierdista Evo Morales estuvo a punto de ganar la Presidencia y generó temores de que convertiría a su país en una república narcosocialista, todo parece indicar que Bolivia seguirá siendo un estrecho aliado de Estados Unidos.” OPPENHEIMER A., **BOLIVIA PEDIRÍA UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS**, El Nuevo Herald, Miami, Poste don thu, Aug. 01, 2002, en PULSO, Semanario, viernes 16 al jueves 22 de agosto, 2002, p.14

⁸³ OPPENHEIMER A., Op. Cit.

De lo contrario la estrategia a seguir sería una poderosa ecuación: acción social + oposición parlamentaria⁸⁴.

Ante la situación expuesta se infiere que Sánchez de Lozada sólo contaba con el apoyo norteamericano como fórmula para sostener su gobierno, por lo cual prosiguió con los mismos lineamientos del Plan Dignidad, sólo que con menos publicidad que su predecesor, y con la importante introducción del concepto de pausa progresiva, con el cual el gobierno se comprometía a reducir paulatinamente los niveles de erradicación forzosa hasta llegar a su total eliminación. Progresivamente se iría aplicando una pausa en la erradicación en todas aquellas parcelas sometidas a una medición oficial.⁸⁵

Es evidente que frente al contexto anterior, se ha ido desarrollando en Bolivia, una tensión que a lo largo de los años ha amenazado con eliminar definitivamente la paz social del país. La inestabilidad económica, social y política por la que atraviesa Bolivia, producto de los efectos negativos que ha generado la estrategia de interdicción, ha causado una fuga de capital y ha impedido que el país sea apetecido por la inversión extranjera; factores que dificultan su proceso de recuperación económica e institucional.

Por otra parte, los efectos negativos en términos de la crisis de gobernabilidad por la que atraviesa el país también se han hecho sentir y guardan una relación directa con la forma irracional en que se ha intentado resolver el

⁸⁴ PULSO, Semanario, viernes 16 al jueves 22 de agosto, 2002, pp. 11

⁸⁵ PULSO, Semanario, viernes 7 al jueves 13 de febrero, 2003, pp. 14-15

problema de las drogas ilegales desde una perspectiva internacional de corte punitivo.

Lo anterior, se hizo más evidente cuando la severa crisis económica, social y política por la que atravesaba el país tuvo su punto de ebullición en octubre de 2003, cuando se desato un cruento enfrentamiento entre diferentes sectores de la sociedad civil como la Central Obrera Boliviana, la Confederación Única de Trabajadores Campesinos, los maestros, y el sector cocalero, contra las fuerzas del Estado. El saldo fue de 86 civiles muertos y más de 500 heridos en las protestas populares.⁸⁶

La insurrección popular obligó a que Sánchez de Lozada se viera forzado a huir con su familia y muchos miembros de su gabinete a Miami.⁸⁷ El Gobierno quedó en manos del hasta entonces vicepresidente, Carlos Mesa.

La intransigente posición de mantener la erradicación forzosa llevo así, al colapso al gobierno de Sánchez de Lozada produciendo la concatenación de hechos y circunstancias altamente desfavorables, propias de una crisis que se viene arrastrando hace ya varios años y que involucra violaciones a los derechos humanos, aumento en los niveles de conflictividad y una riesgosa inestabilidad gubernamental.

Pero lo más interesante, es que, mientras el componente de Interdicción desencadenó una serie de efectos políticos que fueron en detrimento de la paz social y de la estabilidad política boliviana, por su parte el componente de

⁸⁶ DIETERICH H., **ASÍ PASA A LA HISTORIA: GONI UN PRESIDENTE “MATAGENTE”**, en El Juguete Rabioso, N. 90, 19 de octubre 2003.

⁸⁷ *Ibíd...*

Desarrollo Alternativo, tal vez por su carácter social, no evidenció efecto político alguno. Por el contrario cumplió la función de compensar los efectos negativos de la política de interdicción, lo que lleva a pensar, que es necesario un replanteamiento de las estrategias que actualmente se implementan en Bolivia, observando los efectos que los componentes de una y otra puedan tener sobre diferentes instancias de la sociedad.

4.3 ANÁLISIS COMPARADO EN EL PLANO SOCIAL

En definitiva el componente de Interdicción se ha caracterizado por carecer de un consenso entre productores y gobierno; ser inconsecuente con los compromisos establecidos en la cumbre de la coca, debido, entre otros factores, a su carácter forzado; depender de los compromisos internacionales y carecer de integralidad en su implementación, en su control y, fundamentalmente en sus impactos.⁸⁸

Una evidente falta de racionalidad económica, y más aún social en la relación gasto vs. resultado denotó un precario nivel de eficiencia. Sumado al incremento de la violencia en las zonas productoras de hoja de coca, la interdicción mostró niveles de impacto sociales altamente negativos. “El dato oficial de la comisión de Derechos Humanos establece, por ejemplo, que durante el periodo de gobierno de Jorge Quiroga se registraron 30 muertos entre cocaleros y miembros de la Fuerza de Tarea Conjunta.”⁸⁹

⁸⁸ *Ibíd.* p. 7

⁸⁹ FUNDACIÓN MILENIO, *Op. Cit.*, p. 8

Por otro lado, es importante apuntar que durante 1998, año en que se alcanzó el pico más alto en la tarea de erradicación forzosa, la escasez de hoja de coca determinó el incremento de su precio por kilo hasta en un 300%. Este fenómeno implicó que los cultivos ilícitos se desplazarán hacia lugares remotos del país, como lo demuestra el caso del parque nacional Iziboro Sécore, ocasionando un severo daño ambiental en zonas naturales de reserva.

Las difíciles condiciones económicas por las que atraviesa el sector rural, frente a la elevada rentabilidad de la hoja de coca, determinan su decisión de seguir plantando coca a pesar de la normatividad legal, y también gracias al respaldo político que les brinda el MAS. Esto ha significado la pérdida de la paz social en Bolivia.

Por otro lado, el Desarrollo Alternativo, que originalmente fue concebido por el Sistema de Naciones Unidas como una estrategia más dentro del marco de la lucha contra las drogas, tuvo una clara evolución desde su concepto, el cual fue ampliándose paulatinamente, sin quedarse limitado a la sustitución de cultivos como única iniciativa. Incluyó por ejemplo, el procesamiento y transformación de los cultivos lícitos, así como la comercialización de estos a través de cooperativas de campesinos o asociaciones de productores, y alianzas con el sector privado.

En contraste con la política de interdicción, los programas de Desarrollo Alternativo, sin tener la publicidad ni la millonaria inversión propia de una guerra, han permitido en cambio, reducir en buen nivel la dependencia económica de los campesinos respecto al cultivo de la hoja de coca en las zonas excedentaria y tradicional, evitando su ampliación en zonas de colonización.

A lo largo de estos años se han logrado identificar además, los cultivos alternativos adecuados a las características agro-ecológicas de las zonas de producción excedentaria y tradicional, introducir nuevas tecnologías de producción, dotar de infraestructura física, y de servicios de apoyo a la producción, promover la apertura del crédito para el sector campesino, la implementación de plantas agroindustriales modelo, el mejoramiento de la infraestructura sanitaria y de los servicios básicos de salud y educación.

Así también, se han visto beneficiadas algunas zonas expulsoras de población a través de planes y proyectos de desarrollo rural integrado, dotando a las poblaciones de caminos vecinales, de puentes, sistemas de riego y micro-riego, apoyo a la producción agropecuaria, infraestructura de saneamiento básico y de educación.⁹⁰

Pero el reconocimiento más importante es aquel que acepta que las regiones con presencia de cultivos ilícitos de hoja de coca necesitan un mínimo de infraestructura física y social para mejorar la calidad de vida de la comunidad local. “Aunque la sustitución de los cultivos sigue siendo un objetivo importante, se entiende el desarrollo alternativo como desarrollo rural integrado en regiones con presencia de cultivos ilícitos.”⁹¹

Estos programas, cuya principal labor dentro el marco de la guerra-contra-las-drogas es la de ser un colchón ante el evidente y previsible efecto social, no sólo han logrado frenar la expansión de los cultivos de coca, generar empleos

⁹⁰ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO, Op. Cit. p. 13

⁹¹ UNODC, **Acciones por un País Mejor**, Gente Nueva, Colombia, Enero, 2005, p. 17.

permanentes para los productores de las zonas de producción excedentaria y tradicional de hoja de coca, elevar la seguridad alimentaria y en general mejorar sustancialmente los niveles de vida de la población, sino que se han convertido en la alternativa bandera a la interdicción por parte del movimiento cocalero. Por ende, y bajo las circunstancias que atraviesa Bolivia, se constituye en un componente determinante para alcanzar un acuerdo pacífico con el movimiento cocalero⁹².

Por otro lado, es claro que la política de erradicación ha generado un mayor volumen de demandas sociales, políticas y económicas por parte de los productores de hoja de coca, y la falta de respuesta a estas demandas ha revitalizado el deseo de su dirigencia sindical de acceder al poder político para viabilizar desde ahí y con legitimidad democrática dichas demandas. Esto parece indicar que fue la insatisfacción del sector productor de hoja de coca, sumado a la histórica y crítica condición por la que ha atravesado Bolivia, los factores que determinaron el respaldo popular para la formación de un movimiento político –el MAS- que cada día adquiere mayor protagonismo y peso alrededor de las confrontaciones sociales y gubernamentales que terminarán teniendo fuertes implicaciones en el destino político y social del país.

⁹² ¿Y si el gobierno anuncia que habrá más dinero para el desarrollo alternativo? Está sujeto a los resultados, si hay desarrollo alternativo los compañeros dejarán de sembrar coca automáticamente. Entrevista a Evo Morales, en PULSO, Semanario, viernes 16 al jueves 22 de agosto, 2002, pp. 12-13

5. Conclusiones

Desde el fin de la bipolaridad, la política de seguridad abanderada por Estados Unidos en el mundo entero, se ha centrado en la lucha contra las drogas y más actualmente en la lucha contra el terrorismo, por lo que Bolivia y en general, los países andinos se han constituido en el epicentro de la implementación de los programas y estrategias propias de la lucha contra las actuales amenazas a la seguridad mundial.

El problema de las drogas ilícitas debe ser tratado por tanto, desde una perspectiva internacional, pero estableciendo una correlación directa con el contexto endógeno de cada uno de los países que se ven inmersos en un fenómeno que hoy en día trasciende las fronteras nacionales haciendo parte de la lógica de la globalización.

En la actualidad, la teoría de las relaciones internacionales que permite abordar con mayor precisión el tema de la lucha contra las drogas en Bolivia es el neorrealismo. Desde esta perspectiva, las capacidades de poder de Estados Unidos y su posicionamiento dentro de la estructura internacional en calidad de hegemón, le han permitido implementar las políticas de seguridad que considera, son las correctas en países que como en el caso de Bolivia, se encuentran en una posición desventajosa en el sistema internacional. La teoría de la interdependencia, ofrece, sin embargo, un marco analítico adecuado para abordar la problemática aunque desde la perspectiva de la cooperación y del

enfrentamiento a la amenaza de las drogas ilegales desde un escenario multilateral y alternativo.

Respondiendo a esta doble lógica producto las presiones internacionales, se estructuró de forma dicotómica la Ley del Régimen de la Coca, 1008 en Bolivia: pues por un lado se adoptó el componente de Interdicción exigido y financiado por Estados Unidos, y por el otro, se implantó el componente de Desarrollo Alternativo desde una perspectiva multilateral y de responsabilidad compartida avalada fundamentalmente por las Naciones Unidas.

El componente de Interdicción evidenció un fracaso rotundo en materia de resultados y trajo consigo una serie de efectos negativos tanto en el plano social, por la constante violación de los Derechos Humanos a cargo de las fuerzas militares instaladas en el área; como en el plano político, por la generación de la inestabilidad gubernamental reflejada en los altos niveles de conflictividad política y en las implicaciones que ha tenido la conformación del MAS como uno de los movimientos más sólidos y legítimos en los escenarios político, social y electoral en el país.

Corroborando la hipótesis del trabajo y en contraste con los nefastos efectos observados por la implementación de la estrategia de interdicción, se advierte que por su alto contenido social y sus buenos resultados, el componente de Desarrollo Alternativo se perfila, en cambio, como la estrategia más idónea para ser implementada en Bolivia, de preferencia sin la parte de Interdicción y dejando de constituirse en un simple programa de apaciguamiento social que contiene ineficientemente los efectos negativos producto de la interdicción.

Desde una perspectiva internacional, es evidente la contraposición entre los intereses de la sociedad boliviana y los intereses geopolíticos norteamericanos, lo que le permitiría al MAS y a Evo Morales constituirse en una futura alternativa de gobierno para las elecciones del 2007.

Como en las elecciones pasadas, la clase media será la determinante del triunfo o del fracaso del proyecto político de Evo Morales. Después de lo acontecido en Bolivia desde 1995 hasta hoy, no es descabellado pensar que la sociedad civil le brinde el beneficio de la duda al movimiento cocalero. Después de 10 años de lo mismo se podría pensar que ya nada puede ser peor.

Finalmente, y desde una reflexión prospectiva, se puede afirmar que de persistir con la aplicación dogmática de la política de interdicción en Bolivia por mandato norteamericano, se seguirá perdiendo la guerra contra las drogas, y seguiremos presenciando el desmoronamiento de la gobernabilidad boliviana y de la paz social nacional.

BIBLIOGRAFÍA

AHUMADA Consuelo, **CUATRO AÑOS A BORDO DE SI MISMO**, Bogotá: El Ancora, 2000

ARANIBAR C., ALARCON A. (ED), **Desarrollo Alternativo Y Erradicación de Cultivos de Coca**, La Paz – Bolivia, 2002.

ARDILA M., et al. (Comp.), **PRIORIDADES Y DESAFÍOS DELA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA**, Bogotá: FESCOL, 2002.

DE MESA J., GISBERT T., MESA GISBERT C., **Historia de Bolivia**, Ed. Gisbert, LA Paz: 2001.

DIRECO, **Coca en Cifras**, Dirección General de Reconversión Agrícola, Agosto, Vrimigraf, 2002.

FISCALIZACIÓN DEL USO INDEBIDO DE DROGAS, Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, 1992.

FUNDACIÓN MILENIO, **Informe de Milenio Sobre el Acontecer Político en Bolivia Nº 5**, Primer semestre de 2002, La Paz-Bolivia.

HAMOWY R. (ed.), **TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS**, Unión Editorial, Madrid: 1990.

IBARRA A., **La Incidencia del Narcotráfico en las Relaciones de Cooperación entre Colombia, Perú y Bolivia**, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2000.

KEOHANE R., NYG J., **Poder e Interdependencia**, Buenos Aires: Gel, 1988.

LEY DEL RÉGIMEN DE LA COCA Y SUSTANCIAS CONTROLADAS 1008, Serrano Ltda..., Cochabamba-Bolivia, 1988.

MORGUENTHAU Hans., **Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz**, Buenos Aires: Gel, 1986.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL DE DROGAS EN BOLIVIA 1985-1992, 2000 DÍAS CONTRA LAS DROGAS, ed. Eero Yrjö-Koskinen, UNDCP, La Paz.

REPÚBLICA DE BOLIVIA, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, Viceministerio de Desarrollo Alternativo, **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO 2004-2008**, La Paz: 2004.

REVENGA SÁNCHEZ M., **El Imperio de la Política**, Ariel, 1995.

THOUMI F., **EL IMPERIO DE LA DROGA**, Planeta, 2002.

UNODC, **Acciones por un País Mejor**, Gente Nueva, Colombia, Enero, 2005.

WALTZ K., **Teoría de la Política Internacional.**, GEL, Buenos Aires, Argentina, 1988.