

SERIE LECCIONES EN POLÍTICAS SOBRE DROGAS

# Habeas Coca

Control Social de la Coca en Bolivia



OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS



# Habeas Coca

## Control Social de la Coca en Bolivia

Linda C. Farthing y Kathryn Ledebur

Septiembre de 2015

**Programa Global de Política de Drogas**



**OPEN SOCIETY**  
FOUNDATIONS

© 2015 Open Society Foundations



Esta publicación está disponible en formato PDF en el portal de Open Society Foundations, bajo la licencia de Creative Commons, la cual permite la copia y distribución de esta publicación solo en su totalidad, siempre y cuando se le atribuya a Open Society Foundations, se use con fines educativos no comerciales, y contribuya con las políticas públicas. Las fotografías no pueden ser usadas por separado.

ISBN: 978-1-940983-53-0

Publicado por  
Open Society Foundations  
224 West 57th Street  
New York, NY 10019 USA  
[www.opensocietyfoundations.org](http://www.opensocietyfoundations.org)

Para mayor información contáctese con:  
Programa Global de Política de Drogas, Open Society Foundations  
[www.opensocietyfoundations.org/about/programs/global-drug-policy-program](http://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/global-drug-policy-program)

Fotografía de la tapa: © Noah Friedman-Rudovsky | Una cocalera del Chapare secando hojas de coca al sol | Bolivia | 2014  
Tapa y diagramación de Judit Kovács | Createch Ltd.  
Impreso por Createch Ltd. | Hungría

# Prefacio

Sabemos que la guerra contra las drogas ha fracasado, pero no sabemos qué hacer al respecto, y menos cómo diseñar responsablemente una política de drogas de forma que disminuya la violencia, contraiga el mercado negro y promueva la seguridad. Dejar de arrestar, procesar y encarcelar a infractores que cometieron delitos pequeños, por ejemplo, resultó muy exitoso en varios contextos. Ello permitió ahorrar dinero y que las fuerzas policiales encaucen sus recursos hacia crímenes más graves.

En América Latina, la fuente mundial de cocaína, las políticas de drogas han experimentado pocos cambios. Con frecuencia, los países latinoamericanos productores y de tránsito se convirtieron en la primera línea de la guerra contra las drogas y fueron sometidos a los peores abusos. Los gobiernos y los principales colaboradores en la guerra contra las drogas impusieron campañas de erradicación forzada y, en sus peores momentos, éstas iniciaron violentos enfrentamientos entre los campesinos empobrecidos y los agentes gubernamentales, muchas veces obligando a los campesinos a aceptar acuerdos informales con agentes violentos no estatales. Las décadas de ayuda para el desarrollo alternativo demostraron ser ineficaces para reducir los cultivos de coca.

Aunque ciertamente hay un imperativo para controlar la disponibilidad de cocaína, la prohibición internacional para el cultivo de la hoja de coca es una de las estrategias más controvertidas de la política internacional contra la droga. Existe mucha confusión y desinformación acerca de esta planta. Esta hoja es un estimulante suave, cuya potencia es más parecida a la del café que la de la cocaína. Los pueblos indígenas han masticado esta hoja y bebido su mate durante miles de años, con muy poca evidencia de efectos dañinos. Su inclusión en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes— tratado que sirve de base para el control internacional de drogas — fue el resultado de una ciencia falaz que ciertos actores intencionalmente evitaron corregir.

En 2012, Bolivia se retiró de la Convención de 1961 con el fin de re adherirse a ella con una reserva sobre la masticación de la coca. Al año siguiente, la Asamblea General de la ONU aceptó el reingreso de Bolivia al tratado, con la oposición de solo una pequeña minoría de gobiernos. Para muchos, esta evolución fue vista como un momento potencialmente decisivo en la intersección del control de drogas y los derechos humanos. Si bien las reservas que tenía Bolivia reflejaban en gran medida las circunstancias locales (es decir, los derechos de los pueblos indígenas), al considerar las múltiples maneras en que el control de drogas entra en conflicto con otras normas internacionales de derechos humanos, esta reserva puede indicar cómo podrían moderarse los peores excesos del control de drogas. Por ejemplo, sabemos que una política antidroga centrada en la criminalización, detención y enjuiciamiento de los infractores que cometieron delitos menores obstaculiza el acceso a servicios que podrían salvar vidas. En este sentido, el derecho al acceso a servicios de salud de primer nivel debería ser un factor importante para negociar las obligaciones en futuros esfuerzos de control de drogas.

Por este motivo es tan importante que el mundo estudie la estrategia alternativa boliviana de la coca.

Esta estrategia permite a los agricultores cultivar la hoja de coca dentro de una asignación limitada. Estas parcelas se registran en una base de datos del gobierno controlada y supervisada por un sindicato local de cocaleros para asegurar que se mantengan dentro del límite establecido. Al asegurar una cosecha estable, la asignación ayudó a mejorar el bienestar económico de los cocaleros, lo que, a su vez, les permitió experimentar con otros cultivos. En vez de invadir las chacras y arrancar la coca de raíz, el gobierno asumió el rol de trabajar con los líderes comunales para mantener la cuota, en lugar de erradicar precipitadamente los cultivos.

En muchos aspectos, la estrategia es concretamente boliviana. El proyecto entero está diseñado específicamente para las estructuras y los actores políticos de este país. Esta política, por supuesto, enfrentó numerosos desafíos. La insuficiencia de recursos y las debilidades burocráticas caracterizan a la política boliviana y eso impide prevenir completamente que la hoja de coca se desvíe hacia el mercado ilícito. En última instancia, sin embargo, la simple realidad es que cualquier país que desee buscar alternativas se desenvolverá en un entorno extremadamente hostil y plagado de oposición.

Esto no debe, ni puede, impedir futuras búsquedas de estrategias alternativas. La guerra contra las drogas ha fracasado en múltiples niveles y dañado a muchas personas, incluyendo a campesinos que simplemente cultivan coca, como hicieron durante siglos. El hecho que el Gobierno de Bolivia haya sido capaz de regular la producción de la hoja de coca, con resultados loables, demuestra que las alternativas no son imposibles.

Este informe describe los éxitos de la política boliviana, además de los retos que ha enfrentado.

Confiamos en que, a pesar de la especificidad del enfoque boliviano, también existan lecciones para otros gobiernos.

Pero, sobre todo, esperamos que el pensamiento creativo de Bolivia inspire el debate en otros rincones del mundo. Esto es algo profundamente necesario.

Kasia Malinowska-Sempruch  
Directora del Programa  
Global de Política de Drogas de  
Open Society Foundations

Pedro Abramovay  
Director Regional para América Latina y el Caribe  
Director del Programa para América Latina de  
Open Society Foundations



# Contenido

Agradecimientos	9
Resumen ejecutivo	11
I. Introducción	15
II. Implementación del control social de la coca	25
Mapas y fotos	41
III. Resultados del control social de la coca	45
IV. Perspectivas para el presente y futuro escenario	63
V. Conclusiones y recomendaciones	67
Referencias	73
Apéndice 1. Lista de entrevistados	83
Apéndice 2. Siglas	85
Sobre los autores	89



# Agradecimientos

Este informe no hubiera sido posible sin la ayuda de la Red Andina de Información (AIN por sus siglas en inglés), la cual ha estado trabajando por una política de drogas más humana, participativa e inclusiva, tanto en Bolivia como en Los Andes, desde 1991. Jessie Robinson y los miembros de la Junta de AIN hicieron posible este informe. También agradecemos a Thomas Grisaffi, colaborador de AIN y un becario de Open Society, quien frecuentemente concedió entrevistas y sus puntos de vista. Estamos extremadamente agradecidos por todo el tiempo y ayuda proporcionados por las siguientes personas: la periodista Sara Shahriari, quien llevó a cabo las entrevistas en los Yungas; Godofredo Reinicke, por su visión actual en asuntos relacionados con la coca; Christina Téllez, por traducir cuadros; y a nuestro transcritores Mauricio Ariles, Wilmer Machacha Leandro, Alba Rojas, y Cecibel Villca y nuestro editor Pedro Albornoz.

Nuestro agradecimiento para todos aquellos quienes hablaron con nosotros en Caranavi, El Chapare, Cochabamba, y en La Paz. Por supuesto, nada de esto hubiera sido posible sin la guía y asistencia práctica de nuestros colegas actuales y ex colegas de Open Society Foundations: Diego García Devis, Adriana Sánchez, y Patrick Gallahue.

Dedicamos este reporte al fallecido esposo de Linda, Ben Kohl, cuya asistencia editorial, ojo crítico, conocimientos, y sentido del humor, echaremos mucho de menos.



# Resumen ejecutivo

Cuando el Presidente Carlos Mesa desafió la enérgica oposición de Estados Unidos en 2004, y legalizó el cultivo de pequeñas cantidades de hoja de coca por parte de los campesinos bolivianos, se marcó un cambio radical en las políticas destinadas a reducir la oferta de drogas en las Américas. No solo uno de los países más pobres de América del Sur afirmó su control nacional después de veinte años de represión en su principal zona de cultivo de coca, financiada por los Estados Unidos, sino que también el acuerdo del *cato* (nombre con el cual era conocido) terminó los enfrentamientos violentos entre la policía y los pequeños agricultores. Con este acuerdo, los campesinos y sus familias lograron ver cumplidas sus demandas de larga data, las cuales permitían su subsistencia a través de un terreno pequeño para la cultivación de la hoja de coca, la cual juega un papel central en su supervivencia económica y en la cultura andina.

Solo un año después, la elección presidencial del líder sindical cocalero, Evo Morales, consolidó los cambios anunciados con el *cato*. Bajo el lema “coca sí, cocaína no”, el nuevo gobierno que estaba comprometido con la prohibición radical de la pasta<sup>1</sup> base y la cocaína, anunció planes para “el desarrollo con la coca” con el fin de industrializar productos legales hechos de hoja de coca. Bolivia también reconoció el consumo tradicional de coca por primera vez en su constitución de 2009, y presionó para obtener el reconocimiento inter-

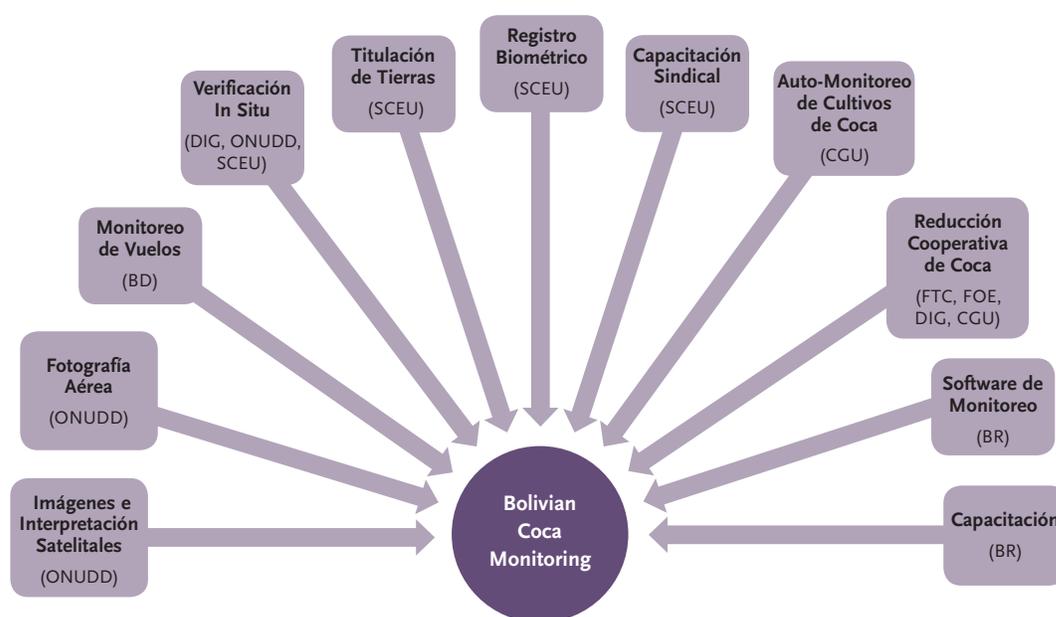
---

1. La pasta básica de cocaína es llamada también, *paco*, *pasta base* o *bazuco* en América del Sur. Se trata de etapas intermedias de crudo extraídos del proceso de fabricación de cocaína, que incluye formas libres, tales como cocaína *crack*, la cual es producida con cocaína hidroc্লórica refinada.

nacional para consumir la hoja de coca dentro de sus fronteras, reconocimiento que logró en 2013.<sup>2</sup>

En 2009, se puso en marcha un programa innovador conocido como el control social de la hoja de coca. Basándose en los altos niveles de organización de los cocaleros junto a un mejor monitoreo usando tecnología sofisticada, la titulación de tierras y el desarrollo económico, el programa de control social se basa en valores culturales muy arraigados que enfatizan la importancia de la participación comunitaria a través de los sindicatos campesinos. Como se muestra en el Gráfico 1, los mecanismos del control social de la coca en Bolivia son multidimensionales, con diversas entidades gubernamentales responsables de la ejecución.

**Gráfico 1: Elementos de la reducción cooperativa de la coca**



Fuente: Jessica Robinson, Red Andina de Información. (Acrónimos disponibles en el Apéndice 2)

*Habeas Coca* sostiene que el programa de control social de la coca de Bolivia es una alternativa rentable y menos violenta a la erradicación forzosa de la coca, vigente en Colombia y Perú.<sup>3</sup> Más de dos décadas de políticas de erradicación han sido un fracaso demostrable

2. Brocchetto, 2012.

3. La mayor parte de las entrevistas y la investigación para este informe se llevaron a cabo en 2014, y a principios de 2015 se hizo un seguimiento. Este informe se basa en la amplia investigación de ambos autores y en los documentos sobre coca/cocaína en Bolivia durante los últimos 25 años. Mientras se confirma información de otras fuentes, nosotros hemos tratado de confirmar nuestros hallazgos a través de entrevistas con una amplia variedad de personas. Vea el Apéndice para la lista de entrevistados.

en los tres países andinos, generando pobreza y graves violaciones a los derechos humanos. Asimismo, estas estrategias fallidas fortalecieron a los grupos insurgentes de Colombia y Perú, alejándose del cumplimiento de los objetivos de control de los cultivos de coca y la disminución del comercio ilegal de cocaína.<sup>4</sup> Si bien la política de Bolivia redujo efectivamente el cultivo de coca en un 34 por ciento desde 2010 hasta 2014,<sup>5</sup> para comprender los alcances de sus políticas, es de vital importancia reconocer que ellas no están diseñadas para, ni pueden, limitar el tráfico de drogas. Debido a que el precio de la hoja de coca ha aumentado a causa del programa actual, la coca peruana, más barata, y sus derivados pasan por Bolivia hacia países de tránsito y consumo, como Brasil. Es la demanda, y no la oferta, la que impulsa el tráfico de drogas, y ésta se origina casi por completo fuera de las fronteras bolivianas.<sup>6</sup>

La iniciativa de Bolivia busca principalmente reducir el daño a los productores de coca sustituyendo el modelo de la erradicación forzosa basada en la intervención de fuerzas policiales y militares, por otro en el que participen activamente los productores como ciudadanos, incrementando su participación en la determinación del futuro de sus comunidades. Este modelo es más eficiente en áreas donde los residentes apoyan al gobierno actual. Sin embargo, necesita consolidarse más en áreas donde no existe una fuerte influencia del gobierno, y donde las organizaciones sindicales de cultivadores de coca están en conflicto entre sí.

En el Chapare, la región del presidente Evo Morales, la combinación del nuevo enfoque con otras políticas gubernamentales ha reducido dramáticamente el número de muertes y lesiones de los productores de coca, relacionadas con la erradicación forzosa, lo cual ha hecho posible que los cocaleros diversifiquen sus fuentes de ingreso. Esta iniciativa se estructura en torno a la negociación y el reconocimiento de las organizaciones locales como socias, lo cual garantiza a los cocaleros un ingreso para subsistir. Esto se combina con el establecimiento de sus identidades legales como cocaleros registrados, lo cual genera, a su vez, un nuevo sentido de los derechos ciudadanos, lo cual los compromete a limitar los cultivos de coca, y ayuda a producir resultados transparentes y verificables.

El resultado es un programa que la Organización de los Estados Americanos (OEA) llama “buenas prácticas... disponibles para uso o réplica.”<sup>7</sup> El embajador de la Unión Europea (UE) en Bolivia, Timothy Torlot, describió el programa como “Para mí, el trabajo que

---

4. van Dunn, 2009; Gootenberg, 2009; Youngers y Rosin, 2005; Human Rights Watch, 1996.

5. Vea *Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)/Estado Plurinacional de Bolivia, 2014 y 2015* <http://www.whitehouse.gov/ondcp>.

6. Un estudio de 2007 encontró que la prevalencia mensual de consumo de cocaína en Bolivia es de solo 0,4 por ciento. Un estudio de seguimiento en 2013 calculó una prevalencia anual de 0,38 (CICAD, 2007. p.13; CONALTID, 2014).

7. OEA, 2013. p. 6.

hemos hecho es exitoso, los resultados también se ven en la reducción exitosa y sostenida de la producción de coca del país,... nuestra experiencia como Unión Europea ha sido muy positiva”<sup>8</sup>

Si bien Bolivia ha desarrollado un primer programa muy prometedor de control de la oferta, que refleja ampliamente los principios de la reducción del daño que han sido implementados en algunos países en cuanto a la demanda,<sup>9</sup> su mismo éxito ilustra claramente el efecto mínimo que tienen los esfuerzos para controlar la oferta de drogas, sobre la restricción de la demanda de drogas ilícitas.

Una reforma efectiva y pragmática de la política de drogas debe ir más allá de los límites tradicionales de la erradicación, las incautaciones y arrestos, y moverse hacia indicadores más genuinos y válidos, como son los derechos humanos, el bienestar social de las poblaciones afectadas, la estabilidad económica, la ciudadanía, el estado de derecho, la desmilitarización, el compromiso positivo con el estado, la transparencia, y la habilidad de monitorear efectiva y cuantitativamente el impacto y la sostenibilidad.

---

8. ERBOL, 2014.

9. Farthing y Kohl, 2012; Ledebur y Youngers, 2013.

# I. Introducción

La hoja de coca es una de las cuatro variedades de Erythroxylaceae, un arbusto nativo del oeste de América del Sur, cuyos efectos psicoactivos son análogos a los del café o té.<sup>10</sup> Uno de sus 14 alcaloides es esencial en la producción de la cocaína. Bolivia ocupa el tercer lugar en la producción de hoja de coca y cocaína a nivel mundial, detrás de Perú y Colombia. Sin embargo, considerando que se trata de un país pequeño, con una economía limitada, los ingresos provenientes de la coca/cocaína son mucho más significativos que para los otros dos países.

La hoja de coca ha florecido en las laderas orientales de los Andes durante al menos cuatro mil años, sirviendo como un artículo esencial de comercio, y convirtiéndose en un aspecto clave de la vida andina. La coca es un estimulante suave que ayuda a la digestión, combate el hambre y la fatiga, el mal de altura, y provee los minerales y vitaminas que, a menudo, no contienen los alimentos básicos locales. También está presente en cualquier ritual andino, desde el nacimiento hasta la muerte.<sup>11</sup>

Mientras que la colonización española eliminó casi en su totalidad el consumo de la hoja en Ecuador y Colombia, su masticación sigue siendo muy común en Perú y Bolivia. Para los mineros, es un artículo de primera necesidad para sobrevivir a las condiciones de trabajo, a menudo extremas. Asimismo, los campesinos que trabajan en condiciones de calor intenso y húmedo en las laderas orientales, consumen coca en grandes cantidades.

---

10. Esta sección se basa en el libro de Farthing y Kohl, 2014: Capítulo 8.

11. Allen, 1988.

La coca está muy presente en las interacciones sociales rurales, en las tierras altas y los valles, debido a que la gente percibe que la coca fomenta la sabiduría, la reflexión y la introspección. Su consumo en las ciudades se halla muy extendido y en casi todos los restaurantes de Perú y Bolivia sirven mate de coca o té de coca.<sup>12</sup>

Los campesinos cultivan la hoja de la coca en las terrazas ubicadas en las laderas de los Yungas, al este de La Paz; en el Chapare (también conocido como el trópico de Cochabamba), un territorio semi-tropical de tierras bajas, al este de la ciudad de Cochabamba, comparable en tamaño a Belice y El Salvador, y recientemente, aunque en menor grado, también la zona fronteriza denominada el Norte de la Paz. Tanto en los Yungas, que tiene una geografía empinada como en el Chapare, tierras predominantemente planas, las familias cultivan manualmente, produciendo hasta cuatro cosechas al año. A menudo, la coca fue el principal cultivo comercial en ambas regiones, junto con productos como el arroz, el plátano, el café, la yuca y frutos cítricos. Una cantidad variable de la hoja es destinada al mercado ilícito para la producción de cocaína.<sup>13</sup>

El asentamiento en estas dos áreas, aunque particularmente en el Chapare, se aceleró a inicios de la década de los 60s, momento a partir del cual los gobiernos de turno alentaron la migración a las tierras bajas para aliviar la presión demográfica y la pobreza del altiplano y los valles. Ante la ausencia de instituciones estatales locales, surgieron fuertes sindicatos campesinos que combinaban tradiciones culturales indígenas con las de los sindicatos de campesinos. Estos sindicatos comenzaron a manejar todo, desde la concesión de la tierra y la resolución de disputas de límites, hasta la construcción de escuelas y la disciplina de conductas antisociales.<sup>14</sup> Actualmente estos sindicatos suman casi mil, y están organizados en seis federaciones; juntos, forman un órgano de coordinación de todos los productores de coca del Chapare.

Al igual que los sindicatos campesinos en toda Bolivia, los sindicatos cocaleros tienden a ser dominados por hombres, quienes concentran el poder en su liderazgo. No obstante, siguen siendo participativos y, al igual que en otras partes del país, han derrocado líderes cuando les han parecido inefectivos o que no representaban adecuadamente sus

---

12. *Ibíd.*

13. Spedding Pallet, 2004.

14. Estos sindicatos fueron fuertemente afectados por las políticas de erradicación forzosa en la década de los '90, al mismo tiempo que jugaron un papel importante en el ascenso de Evo Morales al poder político. Hasta el día de hoy, los sindicatos son responsables de la asignación de tierras en parcelas de 10 a 20 hectáreas, la recaudación de impuestos del comercio de la coca, la organización de equipos de trabajo colectivos, la resolución de disputas, el establecimiento de las tarifas de transporte, y la inversión en trabajos públicos. Para los productores de coca, la plena adhesión a su comunidad depende del ejercicio de los derechos políticos, los cuales sobrepasan el derecho al voto. La cultura de sus asambleas sindicales prioriza las relaciones personales, la creación de consenso y la responsabilidad directa de los líderes a su comunidad (Grisaffi, 2013: 61).

intereses.<sup>15</sup> Durante la “Guerra contra las Drogas”, financiada por Estados Unidos en la década de los 90, estos sindicatos encabezaron protestas cíclicas y, a veces, nacionales bajo el liderazgo de Evo Morales.<sup>16</sup>

En los Yungas, aproximadamente 30,000 familias, en gran medida de habla aymara, se organizan en sindicatos locales que se combinan en seis federaciones agrarias, las cuales se unen en una confederación (COFECAY), la cual tiene una rama de comercialización de gran alcance (Asociación Departamental de Productores de Coca de La Paz, ADEPCOCA). Frecuentemente, estallan fuertes rivalidades internas así como entre las federaciones yungueñas y sus organizaciones afiliadas de comercialización de coca. Profundas diferencias surgen particularmente entre campesinos de la zona tradicional,<sup>17</sup> áreas donde la coca ha sido cultivada por siglos, quienes están ansiosos de evitar cualquier límite sobre el cultivo, y un grupo que se halla en continua expansión hacia zonas fronterizas. El dirigente sindical Franz Caravedo aseveró en el 2009 que “los jóvenes se ven obligados a emigrar porque las parcelas son demasiado pequeñas en áreas de cultivo tradicional. Ellos no pueden cultivar en las zonas tradicionales porque esto resultaría en un exceso de producción. Por ello, han establecido sus propias parcelas de cultivo de coca en zonas de expansión.”<sup>18</sup>

También existen diferencias entre los productores en el Chapare. Aquellos que sufrieron lo peor durante los años de represión resienten a los migrantes recién llegados, pues piensan que estos reciben beneficios del desarrollo conseguido luego de que ellos derramasen su sangre. Pero, al mismo tiempo, los antiguos residentes del Chapare tienen posibilidades de tener mayores ingresos, por sus catos, y sus tierras tienden a estar cerca de las carreteras y otros tipos de infraestructura. En general, los ingresos en las zonas dominadas por los sindicatos, tanto de los Yungas como del Chapare, se comparan favorablemente con los ingresos en el altiplano y los valles, y se hallan dentro del promedio obtenido en las tierras bajas del país.<sup>19</sup>

---

15. Farthing y Kohl, 2014.

16. Sanabria y Léons, 1997.

17. La Ley de control de drogas de 1988 (Ley 1008) delineó (aunque mal) por primera vez las áreas destinadas a la producción de la coca, designando 12,000 hectáreas “tradicionales”, en lugares donde la producción de coca es considerada legal.

18. Farthing y Kohl, 2014. p. 133.

19. CEDIB, s/f.

## La prohibición internacional de la hoja de coca

Las leyes internacionales sobre drogas están consagradas en tres tratados que se aplican en diferentes niveles de control de sustancias, en función de su riesgo de “abuso” –término que se ha dejado sin definir en los documentos originales. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes es la piedra angular del sistema de control de drogas. Antes de su redacción, la coca fue el tema de un par de informes deplorablemente erróneos por parte de organismos internacionales, los cuales exageraron enormemente los riesgos de masticar la hoja de coca.<sup>20</sup> Los esfuerzos posteriores para actualizar los datos científicos no tuvieron éxito. Por ejemplo, en 1995, la Organización Mundial de la Salud (OMS) finalizó un estudio que concluyó que “el uso de la hoja de coca no parece acarrear efectos negativos en la salud, más bien tiene efectos terapéuticos positivos, y funciones sociales y sagradas para la población andina”.<sup>21</sup> Sin embargo, el estudio fue bloqueado y nunca publicado.

La hoja de coca se convirtió en objeto de los controles más estrictos en la Convención de 1961, y fue uno de sus principales objetivos, junto con el opio y la marihuana.<sup>22</sup> El Artículo 49(2) (e) indica que “La masticación de hoja de coca quedará prohibida dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la presente Convención”. Esto fue seguido por la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, la cual también prohíbe “la posesión, compra o cultivación” de ciertas sustancias como la hoja de coca –aunque sujeto a los términos del tratado y de los “principios constitucionales”. Además, la Convención de 1988 observa que “las medidas para evitar el cultivo ilícito, y para erradicar las plantas que contienen sustancias narcóticas o psicotrópicas, como la dormidera, el arbusto de coca, y la planta cannabis”, deben “respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta sus usos tradicionales lícitos, donde hay evidencia histórica de tales usos”.

---

20. Veá: Transnational Institute, *s/f*.

21. *Ibíd.*

22. *Ibíd.*

## 1. La presión de Estados Unidos, la erradicación forzosa, y los programas de desarrollo alternativo

Entre mediados de los 80s y el acuerdo cato de 2004, Estados Unidos dictó la política de control de drogas, dando prioridad a la erradicación forzosa y la interdicción en el Chapare mediante el uso de fuerzas policiales y unidades militares entrenadas y financiadas por los Estados Unidos.<sup>23</sup> A pesar de la aprensión de Bolivia, dada su historia de repetidos golpes de estado militares, Estados Unidos amenazó con retirar la ayuda que tanto necesitaba Bolivia si no cumplía con sus exigencias. La Legislación Antidrogas (Ley 1008), impuesta en 1988 por los Estados Unidos, autorizó 12.000 hectáreas (alrededor de 46 millas cuadradas) de coca no regulada, para ser cultivadas legalmente para el consumo doméstico en las zonas tradicionales de los Yungas,<sup>24</sup> aunque los límites con áreas circundantes “no tradicionales” estaban mal definidos. La ley designaba el Chapare y las zonas de expansión de los Yungas como “ilegales” o de “transición”, donde la coca tenía que ser destruida y sustituida por otros cultivos. La Ley requería que Bolivia erradicase un mínimo de 5.000 hectáreas (12.355 acres) por año. Esta cantidad ha guiado las políticas de reducción de coca de gobierno de Evo Morales hasta la fecha.<sup>25</sup>

Los cocaleros del Chapare se vieron más afectados entre 1997 y 2002, cuando el exdictador Hugo Banzer y su sucesor Jorge Quiroga adoptaron el Plan Dignidad, en un esfuerzo por ganarse el favor de los Estados Unidos. La estrategia de la erradicación forzosa con las fuerzas armadas, en violación de la constitución nacional, prometía eliminar toda la coca del Chapare para el año 2002. La aplicación del plan provocó una severa crisis económica entre los productores de coca quienes, en esos momentos, podían acceder a la asistencia para el desarrollo solamente después de erradicar completamente su principal fuente de ingresos. Inmediatamente, los cocaleros se resistieron enérgicamente a la iniciativa. Durante los crecientes ciclos de protesta y represión, las fuerzas de seguridad mataron a 33 cocaleros en el Chapare, e hirieron a 570 durante la erradicación y los bloqueos de las carreteras. Como ninguno de los miembros de las fuerzas de seguridad enfrentó consecuencias legales por las muertes, los ataques de represalia por parte de los cocaleros produjeron 27 muertes entre policías y militares.<sup>26</sup> Ante la insistencia de los Estados Unidos, Banzer anunció un

---

23. Farthing y Ledebur, 2004.

24. La Ley 1008 también consideró a Yungas Vandiola en Cochabamba, y a la provincia de Franz Tamayo en La Paz como “zonas tradicionales”, pero no estipuló cuanta coca estaba permitida a ser cultivada en estos terrenos.

25. Farthing y Ledebur, 2004.

26. Ledebur, 2005.

programa de erradicación militarizada en los Yungas en 2001, pero este fue retirado casi inmediatamente después de enfrentar una resistencia contundente de los cocaleros.<sup>27</sup>

Al igual que otros programas de erradicación forzosa implementados en otros contextos, el Plan Dignidad fomentó la inestabilidad y la pobreza, y deslegitimó el estado.<sup>28</sup> Los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y los productores provocaron duras críticas por parte de los agentes observadores de los derechos humanos, tales como *Human Rights Watch*, la cual reportó arrestos masivos, violaciones de procesos, fuerza excesiva, y violencia ilegal contra los activistas.<sup>29</sup> En 1997, el Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas dio a conocer sus preocupaciones acerca de la impunidad y represión, citando específicamente el Plan Dignidad.<sup>30</sup>

Más allá de las violaciones a los derechos humanos, el Plan Dignidad nunca vio cumplidos sus objetivos de destruir las plantaciones de coca, o restringir el comercio de cocaína.<sup>31</sup> Sin una significativa fuente de dinero, los cocaleros del Chapare tenían dos opciones: abandonar la región o, replantar rápidamente coca en sus terrenos a pesar de la represión en curso. Mientras que las fuerzas de erradicación destruyeron el arbusto en el Chapare, la producción se intensificó en los Yungas, tanto dentro como fuera de la zona tradicional. En 2006, dos tercios de la coca boliviana provenían de los Yungas. El cultivo también se desplazó hacia Perú y Colombia.<sup>32</sup>

Los programas de desarrollo alternativo, en gran medida ineficaces, acompañaron el énfasis de la erradicación de la coca. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) gastó un estimado de 300 millones de dólares, entre 1982 y 2008 en programas que se negaban a trabajar con los sindicatos de cocaleros y condicionó la ayuda al cumplimiento de la erradicación.<sup>33</sup> Durante muchos años, el programa, uno de los más grandes de USAID en Latinoamérica, se centró en incrementar la exportación de cultivos legales y, por lo tanto, los ingresos lícitos de los cocaleros participantes. El programa también enfatizó las inversiones del sector privado no-cocalero, incluyendo infraestructura de turismo, siendo muy exitoso en la ampliación de la estructura vial del Chapare.<sup>34</sup> Los cocaleros reclamaban constantemente la falta de transparencia y mercados y la ineficiencia del programa.

---

27. Conzelman, 2007a.

28. Youngers y Rosin, 2005.

29. Human Rights Watch, 1995; Human Rights Watch, 1996; Human Rights Watch, 1997.

30. UN, 1997.

31. Gootenberg, 2009.

32. Youngers, 2014.

33. Farthing, 2004.

34. Farthing, 2004.

A finales de la década de los 80, en los Yungas, el Fondo de las Naciones Unidas para el Control del Abuso de Drogas (UNFDAC), puso en marcha un programa de sustitución de cultivos de coca, conocido como AgroYungas. Aunque el programa costó 21 millones de dólares, resultó ser un fracaso rotundo. Las variedades de café que fueron introducidas resultaron más susceptibles a las enfermedades que las variedades locales, y no se realizaron estudios de mercado. Las comunidades en su conjunto debían renunciar a la coca antes de participar, lo cual generó conflictos internos. A pesar de que la mayoría de los participantes ya cultivaba más café que coca, los cocaleros consideraron el programa como una amenaza para sus medios de vida.<sup>35</sup> A partir de 2001, USAID tuvo un mayor éxito en la expansión de la producción de café especializado, esto en parte debido a la mejora del procesamiento de café, la creciente demanda internacional de café de alta calidad, y un mercadeo sofisticado,<sup>36</sup> aunque el proyecto se mantuvo susceptible a las fluctuaciones dramáticas de los precios.<sup>37</sup>

La Ley 1008 estableció penas desproporcionalmente altas para crímenes relacionados con las drogas; en consecuencia muchos bolivianos humildes fueron encarcelados por pequeñas cantidades de coca. El sistema judicial disfuncional, que cuenta con los períodos más largos de prisión preventiva en la región, envió a prisión a muchos bolivianos, quienes languidecieron en detención por años, esperando un juicio. “Alguien se acercó a mi esposo y a mí para llevar una mochila a Santa Cruz por 20 dólares, lo que ganamos en una semana, si tenemos suerte,” explicó Julia Choque en la cárcel de San Sebastián para mujeres, en Cochabamba. Ella recibió una sentencia de 13 años por transportar drogas.<sup>38</sup>

En 2013, el gobierno implementó la primera de cuatro iniciativas de indulto consecutivos, que permitió la liberación de aproximadamente 1,500 personas encarceladas por delitos menores y no violentos. Se espera que en 2015, unos 500 más sean liberados.<sup>39</sup> En 2015, las autoridades Bolivianas planean reajustar las sentencias de drogas dadas durante la reforma de la Ley 1008.<sup>40</sup>

---

35. Léons, 1997.

36. Friedman-Rudovsky, 2008.

37. Entrevista por la autora con productores de café de Caranavi, agosto 2014.

38. Farthing y Kohl, 2014. p. 141.

39. El Deber, 2015.

40. Entrevista por las autoras, 27 de enero, 2015.

**Gráfico 2: El control de la coca en Bolivia: 1988 al presente**

	1988–2004	2004–2006	2006–2013	De noviembre 2013 al presente
<b>Techo de Producción</b>	12.000 hectáreas en zonas tradicionales	15.200 hectáreas (12.000 en zonas tradicionales y 3.200 en Chapare)	20.000 hectáreas (12.000 en zonas tradicionales además de 8.000 en áreas donde se ha autorizado el <i>cato</i> aprobado)	14.705 hectáreas (distribución aún no determinada)
<b>Extensión de coca permitida</b>	12.000 hectáreas (no se estipula el tamaño de las parcelas)	Zonas tradicionales: el tamaño de las parcelas no está estipulado. Chapare: 1.600m <sup>2</sup>	Zonas tradicionales: el tamaño de las parcelas no está estipulado. Chapare: 1.600m <sup>2</sup> Caranavi, La Asunta: 2.500m <sup>2</sup> para productores de coca registrados	Zonas tradicionales: el tamaño de las parcelas no está estipulado. Chapare: 1.600m <sup>2</sup> Caranavi, La Asunta: 2.500m <sup>2</sup> para productores de coca registrados
<b>Agencias a cargo del monitoreo de la coca</b>	Financiamiento del Gobierno de los Estados Unidos (EEUU) DIRECO UMOPAR	Financiamiento de EEUU, DIRECO ONUDD F-57	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DIGPROCOCA (Gobierno de Bolivia)</li> <li>• UNODC* F-57</li> <li>• Unión Europea – PACS**</li> <li>• Acuerdo trilateral entre EE.UU–Brasil–Bolivia (2011–2013)</li> <li>• Sindicato cocalero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DIGPROCOCA</li> <li>• UNODC F-57</li> <li>• Sindicatos cocaleros</li> <li>• Unidad de Control Social-Vice Ministro de Defensa Social (Bicoca)</li> </ul>
<b>Financiamiento para el monitoreo de la coca</b>	EEUU	EEUU ONUDD (financiamiento principalmente de los EEUU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno de Bolivia</li> <li>• Unión Europea</li> <li>• ONUDD</li> <li>• EEUU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno de Bolivia</li> <li>• UNODC</li> </ul>

Notas: Las definiciones de los acrónimos se encuentran en el Apéndice 2.)

\* Programa para apoyar el Control Social de Coca (PACS) <http://www.controlsocial.bo/>

\*\* Oficina de los Estados Unidos de Política Nacional de Control de Drogas <http://www.whitehouse.gov/ondcp>

## 2. Plan del gobierno de Evo Morales

Cuando Evo Morales asumió la presidencia a principios de 2006, el gobierno se movió rápidamente para afirmar su independencia de los Estados Unidos. A partir de 2008, la mayor parte del financiamiento de Estados Unidos fue retirado y, para 2012, el gobierno habló de la importancia de la “nacionalización” de su política de drogas.<sup>41</sup> Después de la expulsión del embajador de los Estados Unidos en 2008, por supuestamente entrometarse en los asuntos bolivianos, Estados Unidos revocó las preferencias comerciales con Bolivia, mediante la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas.<sup>42</sup> Esta medida provocó pérdidas para ciertos exportadores textiles y de cuero, siendo la mayoría empresas urbanas familiares de pequeña escala.

La posterior retirada de Estados Unidos –la Agencia Antidrogas (DEA) se retiró en 2009 y, en 2013, se expulsó a USAID– resultó en una participación mayor de la Unión Europea, resaltando una futura financiación económica de 60 millones de Euros entre 2014 y 2017.<sup>43</sup> La última serie de apoyo de la UE incorpora actividades de interdicción y de control fronterizo por primera vez, manteniendo, al mismo tiempo, el financiamiento para el control social de coca y el desarrollo integral con coca. En general, la UE ha caracterizado la política boliviana de Morales como exitosa.<sup>44</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca (2011-2015) continúa el programa ya en marcha entre el 2006 y 2010. El mismo está organizado bajo los siguientes principios:<sup>45</sup>

- ▶ La erradicación de la coca ya no es un requisito para recibir ayuda para el desarrollo;
- ▶ Primero se efectúan inversiones en obras públicas y servicios sociales, y luego en desarrollo económico/agrícola, bajo el supuesto de que, si los productos generan ingresos suficientes, será más fácil reducir la dependencia económica en la coca;
- ▶ Las iniciativas de desarrollo están diseñadas para cumplir las necesidades regionales, incorporando el conocimiento local, asuntos de género y diferencias generacionales;
- ▶ Los derechos humanos son respetados;
- ▶ Se promueve el desarrollo de las economías regionales y municipales;

---

41. Calestani, 2012.

42. Ledebur y Walsh, 2009.

43. Medrano, 2014.

44. ERBOL, 2014.

45. Estado de Bolivia, 2010.

- ▶ La coordinación con organizaciones locales representativas es considerada esencial, y;
- ▶ La sostenibilidad ambiental se fomenta a través de iniciativas tales como el aumento de la coca orgánica y la producción de café orgánico, la diversificación de las especies forestales y la reforestación.<sup>46</sup>

El enfoque en medios de vida sostenibles utiliza mecanismos innovadores para fomentar la participación activa de la comunidad en la definición de planes de desarrollo local.

---

46. *Ibíd.*

## II. Implementación del control social de la coca

### 1. Introducción

Los términos originales del acuerdo cato de 2004 requirieron que los cocaleros del Chapare en zonas de cultivo ya establecidas permitieran que sus tierras fuesen medidas para así lograr una licencia para cultivar una parcela de coca de 1.600 m<sup>2</sup>, destinada para abastecer el mercado legal.

Después de asumir el cargo, el gobierno de Morales casi inmediatamente impulsó el techo de producción de la región del Chapare de 3.200 a 7.000 hectáreas. El nuevo gobierno obligó a los productores a registrar sus campos de coca y obtener sus títulos, proceso que culminó en 2008 en el Chapare. No solamente personas individuales tenían catos, sino también los sindicatos de la comunidad, quienes a menudo cultivaban en sus propias parcelas, proporcionando una fuente importante de financiación para su organización, e incrementando también el apoyo popular para el acuerdo.

Los ingresos confiables provenientes de la coca, y la facilidad de transporte –en comparación con frutas voluminosas y perecederas, como los plátanos o piñas–, llevaron inicialmente a muchos productores a solicitar otro cato, registrando parte de su terreno a nombre de algún familiar. Si bien esta práctica ha disminuido, aún persiste, particularmente en el Chapare a pesar de los esfuerzos del gobierno para desalentarla.

A raíz de la disminución del conflicto entre cocaleros y autoridades, la nueva paz encontrada transformó la economía del Chapare, abriendo el mercado a nuevos productos, como el cultivo de frutas e impulsando el crecimiento de otras pequeñas empresas.<sup>47</sup>

En 2006, Morales introdujo el sistema del cato en los Yungas y el registro subsecuente concluyó con las zonas no tradicionales en 2011, después de exitosas negociaciones con los cocaleros. Dionicio Núñez, ex viceministro de Coca y Desarrollo Integral, argumentó que “el control social siempre ha existido en los Yungas”.

Sin embargo, continúan los conflictos entre las zonas tradicionales de cultivo de coca, donde los productores se niegan a limitar o regular la producción, y las zonas de expansión que han acordado según el cato. Estas tensiones hacen que sea muy difícil para los sindicatos de los Yungas agruparse en un frente unido.<sup>48</sup>

También existen tensiones entre los productores del Chapare y los Yungas, cuyas situaciones legales, culturales y económicas difieren significativamente desde el inicio de la política antidrogas con financiamiento extranjero de la década de los 80. Ambas partes sostienen que la otra consigue la mayor ventaja del gobernante Evo Morales, y ambas se muestran recelosas ante cualquier cambio de política que aparentemente beneficie a una región sobre la otra. “En los Yungas están convencidos de que el Chapare obtiene más fondos y proyectos” afirma Núñez. “Estas diferencias de perspectivas, nunca fueron discutidas abiertamente ni plenamente”. Sin embargo, ambas regiones están desarrollando y unificando una propuesta con miras a la nueva ley de la coca.<sup>49</sup>

La piedra angular de la política del gobierno es el programa participativo del cato. Al alentar a los productores a ejercer controles informales e internos a través de los sindicatos –con el fin de mantener un cultivo limitado a los montos permitidos– el programa de control prioriza la colectividad por sobre los derechos individuales, y modera potenciales tensiones entre comunidades y el gobierno. Una base de datos sofisticada en línea, de referencias cruzadas de cultivos existentes, y licencias de cultivación, se ha convertido en una valiosa herramienta de supervisión y reducción de coca para los representantes sindicales, los observadores internacionales, y funcionarios del gobierno.

El Programa de Apoyo al Control Social de la Coca (PACS) es un programa participativo y sin precedentes, dirigido por los mismos productores, que comenzó en enero de 2009. La Unión Europea, al igual que los sindicatos cocaleros y el gobierno de Morales,

---

47. Ugarte, 2012.

48. Un cato en los Yungas es de 2.500 m<sup>2</sup>. En 2008, los agricultores de las zonas tradicionales de los Yungas firmaron un acuerdo con el presidente Morales, el cual los exentó de cualquier reducción de coca. En 2012, se cultivaron más de 4.900 hectáreas de coca por arriba del límite de 12.000 hectáreas, en las zonas tradicionales; mientras la UNODC reportó una caída del 7 por ciento en las áreas de expansión de los Yungas en 2012.

49. EFE, 2015.

creen que el cultivo de coca ilegal se debe a la pobreza. Es por esto que la UE contribuyó con 13 millones de dólares (9,5 M €) durante cinco años para financiar el PACS. Según Marcelo Terrazas, primer director del PACS, “el control social se trata de autocontrol... Nosotros queremos desarrollar una conciencia profunda entre los productores de coca mediante el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. El control social no puede ser impuesto, tiene que venir de los mismos cocaleros”.<sup>50</sup> El exdirector, Pedro Ferrano, reconoce que el programa existe “gracias al compromiso de la Unión Europea, que se arriesgaron por una idea innovadora, que nunca antes se había intentado”.

El programa hace hincapié en la importancia cultural de la hoja de coca y la historia considerable de la hoja en la región. El programa da prioridad al control de la cantidad de coca que es cultivada sin recurrir a la represión policial y militar, lo cual ha garantizado una renta de subsistencia para los productores, y al mismo tiempo mantiene un precio alto por la hoja de coca, creando mecanismos para facilitar la participación campesina, y reafirmado la soberanía nacional. “Gracias al cato, compramos nuestro terreno y construimos nuestras pequeñas casas”, dice Alieta Ortiz, quien trabaja en la radio comunitaria del Chapare.

El control social de la coca se centra en las necesidades básicas y los derechos fundamentales de las comunidades cocaleras, y la protección de la población vulnerable. Este programa procura no prejuzgar y percibe a los cocaleros como agentes activos en las políticas que les afectan. Reconoce, además, que cualquier nación, incluyendo Bolivia, podría limitar o alterar la producción de drogas, pero no abolirla completamente.

El segundo objetivo del programa incorpora la conformidad de Bolivia con los acuerdos internacionales, limitando indirectamente la cantidad de coca que termina convirtiéndose en cocaína. La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), reconoce que la reducción cooperativa ha sido el eje detrás de la reducción de las cifras del cultivo de coca.

Esta tendencia fue evidente aun así el programa PACS, que era bien conocido en las regiones de cultivo, solo había alcanzado entre el 30–40 por ciento de los sindicatos del Chapare (aunque la mitad de ellos cuenta con Secretaría de Control Comunitario) al igual que los campesinos de Los Yungas en Caranavi, Apolo, Irupana, y Circuata, al momento de finalizar los 5 años de financiación en 2013.

Desde el momento de la elección de Morales, el 88 por ciento de la coca erradicada ha sido reemplazada a través de la reducción cooperativa con los cocaleros. “El escenario ideal es cuando los productores arrancan sus propios excesos de coca”, explica el agregado Nicolaus Hansmann, de la Cooperación de Desarrollo de la Unión Europea. Esto ha ocurrido

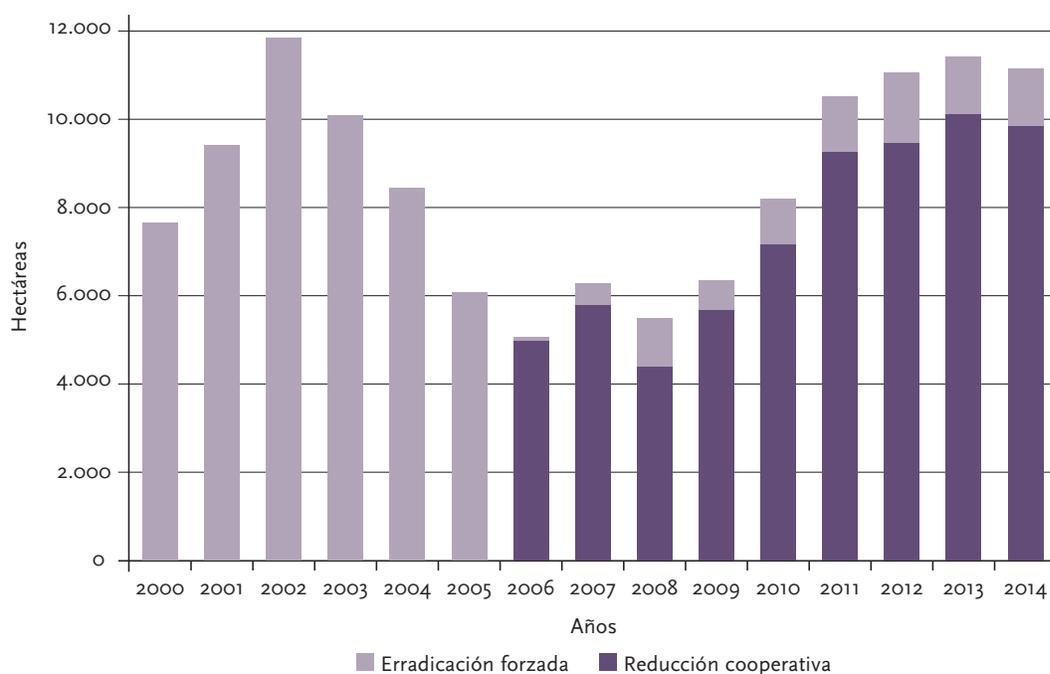
---

50. Farthing and Kohl, 2014. p. 136.

en Irupana, de la zona de los Yungas, y también en algunas zonas del Chapare, cuando los sindicatos locales reciben advertencia de que la Unidad de Desarrollo Social de Trópicos de Cochabamba (UDESTRO) o la Unidad de Desarrollo Económico Social de los Yungas (UDESU) llegará a inspeccionar sus parcelas.

Por supuesto, ningún sistema es infalible, y los sindicatos cocaleros, como cualquier otra organización, no son inmunes al incumplimiento y corrupción. La violación de la política de control social de la coca puede generar duras sanciones. Desde 2011, los sindicatos del Chapare decidieron que los cocaleros que excedían los límites del cato perderían su cato. Los reincidentes se arriesgan a perder sus derechos a cultivar coca y hasta a perder sus tierras. Por ejemplo, en julio de 2014, más de 800 cocaleros en el Chapare perdieron sus catos por producir más coca de la permitida o por asociarse con traficantes de drogas.<sup>51</sup> Los funcionarios de Morales afirman que estas sanciones serán incluidas en la nueva Ley de la Coca, programada para fines de 2015 o principios del 2016.

**Gráfico 3: Erradicación forzada de la coca vs. Reducción cooperativa**



Fuente: Viceministerio de Defensa Social

51. ERBOL, 2014b.

Aunque, como demuestra el gráfico 3, la erradicación forzosa se redujo drásticamente desde el acuerdo del cato, como es el caso de todos los programas de reducción de la producción de coca, los cultivos se desplazaron a zonas remotas, a menudo expandiendo la frontera agrícola. “La erradicación no es muy efectiva”, dijo Gonzalo Quezada, exdirector de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN). “La siembra solo se pone en marcha en otro lugar”. Se han descubierto considerables parcelas ilegales de coca en zonas donde antes era raro encontrar coca: por ejemplo en el norte extremo y remoto de Pando, así como en la provincia de Cochabamba, bordeando el departamento de La Paz.<sup>52</sup>

En 2012, el 8,5 por ciento de la producción total de coca se encontraba en 6 de 22 parques nacionales de Bolivia y áreas protegidas.<sup>53</sup> Los parques más cercanos al Chapare (Carrasco y Parque Nacional Isiboro Sécore) fueron los más afectados. El presidente Morales ha exhortado repetidamente a los productores a abstenerse de plantar en los parques nacionales, y ha ofrecido parcelas en otros lugares a los campesinos sin tierra que cultivan allí para así poder producir cultivos alternativos sin restricciones. El gobierno anunció a principios de 2015 sus planes de instalar un sistema de radar para mejorar la detección de estos cultivos ilícitos de coca.<sup>54</sup>

La expansión de la frontera de coca, impulsada por el precio relativamente alto de la hoja, a menudo se describe como una forma de exacerbar los problemas ambientales, como el monocultivo, la deforestación y el aumento de la erosión del suelo. No hay duda de que la transformación de la hoja de coca en pasta de cocaína ha contaminado arroyos locales debido a los vertidos de residuos químicos.<sup>55</sup> Sin embargo, la UNODC señala que la actual política de control comunitario de la coca ha reducido la expansión de su siembra en estas regiones remotas. Las últimas cifras reportadas (2014) señalan que solo el 1 por ciento de los cultivos de coca de Bolivia se encuentra en áreas protegidas, lo cual representa una reducción de uno por ciento desde 2013.<sup>56</sup> Por otra parte, estudios recientes demuestran que las familias pueden mantenerse a sí mismas con pequeños cultivos debido al comparativamente alto precio de la coca. Como resultado, la deforestación ha sido menor de lo que sería de otra manera. Algunos investigadores han señalado que la erradicación de la coca y la sustitución de cultivos en realidad exacerban la deforestación (y, por tanto, la erosión del suelo). Argumentan que la erradicación obliga a los cocaceros a cultivar más tierra para sobrevivir porque los cultivos alternativos tienen un menor rendimiento y no son tan valiosos como la coca.<sup>57</sup>

---

52. Se permite a cada ciudadano hasta 15 plantas para uso personal.

53. UNODC/Estado Plurinacional de Bolivia, 2013. p. 35.

54. Página Siete, 2015.

55. Veá por ejemplo, Dávalos et al. 2011 y Salm y Liberman, 1997.

56. UNODC, 2015. p. 1. Aunque una parte de esta reducción se debe al saneamiento de terrenos.

57. UNODC, 2006. pp. 28-30.

## 2. Implementación

El control social de la coca incorpora la participación activa y voluntaria y el compromiso de los agricultores con las instituciones estatales, así como el intercambio de información y el compromiso con las entidades y los organismos internacionales, incluida la Unión Europea y las Naciones Unidas, y con los gobiernos de Brasil y Estados Unidos.

Los mismos cocaleros manejan los programas asociados con la coca, ya sea como agentes de extensión agrícola o como supervisores de inspección. Ellos están bien situados en el gobierno, y en la actualidad ocupan puestos clave, como viceministros y la presidencia de la República. Esto ha mejorado mucho el sentido de propiedad y confianza de los cocaleros en la eficacia del programa. A menudo, sin que se le pida, los productores describen el control social de la coca como “de ellos mismos”.

Los hombres ocupan casi todos los puestos de liderazgo del programa. Esta realidad llevó a PACS a fomentar una mayor participación femenina, mediante la financiación de una mujer delegada en cada federación sindical. Sin embargo, la asignación frecuente de otros deberes a estas delegadas, tales como trabajos secretariales, ha impedido la implementación total de puestos para las mujeres en el control y la supervisión comunitaria.<sup>58</sup>

Para apoyar los esfuerzos de control social de la coca, PACS implementó cinco pilares al proyecto, en estrecha coordinación con las federaciones agricultoras:

- ▶ Estudios para fortalecer las relaciones entre sindicatos de agricultores y el Estado;
- ▶ concientización, sobre todo hacia la dirigencia sindical, sobre la importancia del control social, el liderazgo y la capacitación organizacional;
- ▶ inversión en infraestructura del sindicato y equipamiento;
- ▶ incorporación de secretarías del control social en la dirección del sindicato; y
- ▶ construcción de cuatro oficinas regionales en los Yungas, y una oficina en cada una de las seis federaciones en el Chapare.

Como el control social de la coca a menudo puede chocar directamente con el interés económico de los individuos cocaleros, particularmente si los precios de la hoja no se mantienen elevados (lo cual es clave para asegurar un ingreso para subsistir), el enfoque requiere de una considerable confianza y cooperación entre los sindicatos locales y las federaciones paraguas. Esto está, entonces, ligado al gobierno a través de una lealtad política de

---

58. PACS, 2013, p. 187 y 189.

los cocaleros hacia Morales –particularmente en el Chapare–, y estrechamente enlazada a las necesidades de ingresos para subsistir provenientes de la coca, y el respeto profundo del indígena por la hoja sagrada. Los cocaleros de los Yungas y el Chapare hicieron hincapié sobre lo crítico que es el cato para la sobrevivencia de sus familias. “Es muy simple”, dijo la campesina Celestina Ticona, “el cato nos permite comer”.

El programa ha sido adaptado a cada región, lo cual ha sido crucial para su aceptación. “Debido a las diferentes características de cada región y micro-región”, explicó Pedro Ferrano, “hemos adoptado regulaciones específicas y distintas para cada zona”. No obstante, el éxito de PACS en el Chapare no ha sido igualado en los Yungas, debido a que las organizaciones de productores de coca se hallan menos unidas, y hay cierta resistencia de los cocaleros de la zona de producción tradicional, aunados a una menor lealtad hacia Evo Morales, y la ausencia del legado de la erradicación forzosa.<sup>59</sup> Inicialmente, y dadas las distintas configuraciones organizacionales, legales y espaciales en los Yungas, los cocaleros rechazaron completamente el programa.<sup>60</sup>

Desde la perspectiva del agregado de la Unión Europea, Nicolaus Hansmann, la viabilidad del control social también estriba en tres elementos críticos: el registro biométrico (incluyendo las huellas digitales y fotografías) de los cocaleros (50.000 han sido registrados a la fecha); la tributación de tierras de poco menos de 500.000 hectáreas a la fecha, y la vigilancia por satélite de las tierras cultivadas. El censo agrario de 2013 y los esfuerzos iniciales para la concesión de licencias para comercializar coca se introdujeron en un sistema electrónico que también fortaleció la iniciativa.

### 3. Políticas complementarias

#### 3.1 Registro de cocaleros y las tarjetas de identificación

Aunque algunas organizaciones de cocaleros han registrado a sus miembros durante décadas, las listas eran casi siempre inexactas o estaban desactualizadas, y las credenciales podían ser fácilmente falsificadas. Por ello, la Unión Europea creó un registro biométrico –entregando tarjetas de autorización para los productores de coca– para facilitar el monitoreo a través de una base de datos, SISCOCA. Este sistema geo-referencial monitorea cuánta coca

---

59. La base más fuerte de Evo Morales ha sido siempre el territorio del Chapare. La erradicación forzosa no solo forjó sindicatos cohesivos, sino también hizo que la mayoría de los agricultores se abrieran a cualquier otro programa para evitar el retorno de esta política. Este contraste con los productores de los Yungas, cuyas tierras nunca fueron forzadas a la erradicación, hace que estén menos inclinados a considerar restricciones en su producción.

60. PACS, 2013, p. 110.

produce cada cocalero, así como dónde es vendida o transportada a través de puntos de control de mercado y camineros o transportadores. A excepción de las zonas tradicionales de los Yungas, todos los productores han sido registrados, y los participantes del programa han recibido una tarjeta de identificación en la Asunta y Caranavi (ambos en los Yungas). Se está planificando otorgar identificaciones a los cocaleros de otras regiones.

### 3.2 Monitoreo

A inicios de 2012, la base de datos de SISCOCA de Bolivia se consolidó como el más sofisticado sistema de monitoreo en la región de los Andes, proveyendo a funcionarios del gobierno información actualizada y precisa de las cantidades de coca sembradas, a quiénes pertenecían, y si era cultivada por cocaleros con licencia para poseer un cato. El sistema coordina información de monitoreo satelital (F-57) de UNODC, y el registro de titulación de propiedades del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), con el registro biométrico. SISCOCA puede generar muchos años de datos recolectados a nivel de los productores individuales y sus catos. También puede determinar si existen parcelas no autorizadas de coca. La información recolectada permite a los funcionarios del gobierno rastrear cosechas y venta de coca en el mercado local, permitiendo el seguimiento con mayor precisión de la coca desviada.

Aunque los Estados Unidos reportó niveles de producción significativamente más altos bajo el mandato de Morales, con respecto a la información proporcionada por UNODC, un acuerdo de monitoreo firmado en enero de 2012 entre Bolivia, Brasil y los Estados Unidos reflejó niveles más exactos. Esto se debió, en parte, a la aplicación de un sistema GPS y el uso de software de monitoreo de Brasil. Como consecuencia, en 2013, la Oficina Nacional de Políticas de Control de Droga de los Estados Unidos (ONDCP), redujo discretamente sus estimaciones sobre el cultivo de coca del 2005, como se muestra en el gráfico 4.

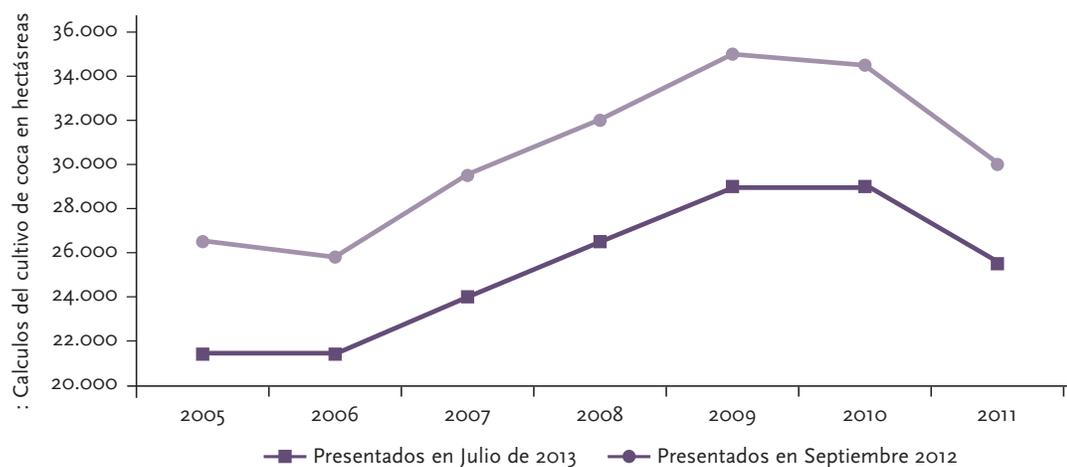
Por primera vez en la región de los Andes el monitoreo de la coca ha creado consenso, lo cual permitió formular decisiones normativas y estrategias con el apoyo de actores nacionales e internacionales. Las estimaciones de los Estados Unidos y UNODC de 2012 sobre la producción de coca en Bolivia varían por solamente 300 hectáreas.<sup>61</sup> En contraste, en Colombia, existe una discrepancia de 30.000 hectáreas entre las 78.000 hectáreas reportadas en 2012 por el gobierno de Estados Unidos y las 48.000 hectáreas registradas por UNDOC.<sup>62</sup>

---

61. Ver *Coca in the Andes*, United States Office on National Drug Control Policy, s/f.

62. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2014; UNODC, 2014.

**Gráfico 4: Discrepancias en las estadísticas de la ONDCP sobre el cultivo de coca en Bolivia, septiembre de 2012 a julio de 2014**



Fuente: Red Andina de información basada en las estadísticas de ONDCP (para más información ver: (<http://ain-bolivia.org/2013/08/us-ondcp-retroactively-reduced-coca-cultivation-estimates-2005-2011/>))

### 3.3 Licencia para la comercialización de la coca

La base de datos de SISCOCA empezó a monitorear el tránsito de la coca y su comercialización en 2012. Desde 2013, la base de datos ha sido una fuente valiosa para DIGCOIN, agencia que otorga licencias a más de 5.400 comercializadores de coca, quienes, en su totalidad, mueven el 76% del total de la coca legal en el país (lo restante es vendido directamente a los consumidores por los productores). Estas licencias y tarifas aportan casi 600.000 dólares al año para financiar el funcionamiento de la agencia,<sup>63</sup> reemplazando parcialmente el vacío presupuestario dejado por la suspensión en 2010 del financiamiento otorgado por Estados Unidos. El control mejorado también ha incrementado los decomisos de coca destinados al mercado ilegal, con un promedio de 600 toneladas métricas capturadas entre julio y noviembre de 2014.<sup>64</sup>

El gobierno de Bolivia está en el proceso de instalar conexiones de internet en todos los puntos de control de DIGCOIN para lanzar el sistema de monitoreo de SISCOCA. El siguiente paso consiste en incluir a los comercializadores de coca en el registro biométrico,

63. La Prensa, 2014.

64. Página Siete, 2014.

lo cual permitirá el control cercano del movimiento de coca realizado por intermediarios registrados a los dos mercados mayoristas autorizados,<sup>65</sup> y su distribución a vendedores individuales. Cuando estos controles estén implementados completamente, el sistema, que requiere de tecnología equivalente a la de un teléfono inteligente, mejorará dramáticamente la difusión de los registros actualizados en comparación a los actuales registros impresos en papel. Sin embargo, muchos de nuestros entrevistados expresaron sus preocupaciones sobre si los comerciantes se resistirían a participar en los registros, aunque el ex viceministro de asuntos de la coca, Dionicio Núñez, cree que la organización del mercado de la coca, la Asociación Departamental de Productores de Coca de La Paz (ADEPCOCA), probablemente aceptará las medidas. Sin embargo, la continuación del éxito dependerá principalmente de la capacidad de implementación y la voluntad política de los gobernantes de Bolivia.

### 3.4 Despenalización de la hoja de coca

El gobierno ganó una importante batalla en enero de 2013, cuando se produjo la re-adhesión de Bolivia a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas con una reserva relacionada con la masticación de la hoja de coca. “¿Cómo podemos prohibir la coca?”, preguntó el Ministro de Asuntos Exteriores, David Choquehuanca, “Es una parte integral de nuestra cultura.”<sup>66</sup> El gobierno boliviano se había retirado el año anterior de la convención de 1961 para luego poder reingresar con una reserva en relación a la masticación de la coca, la cual fue aceptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con solo una pequeña minoría de gobiernos que se opusieron.

Mientras que en Bolivia y Perú la hoja de coca tiene un legado cultural singular, expertos vieron el reingreso como una oportunidad para considerar cómo las obligaciones del control de drogas coexisten con otras normas internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio de Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT de 1989 (No 169), y la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO, entre otras.<sup>67</sup> El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU recomendó en 2009 que “se enmienden o deroguen las secciones de la Convención [de 1961] relativas a la costumbre de masticar la hoja de coca que sean incompatibles con los derechos de los pueblos indígenas a conservar sus prácticas tradicionales en materia de salud y cultura reconocidas en los artículos 11, 24 y 31 de la Declaración.”<sup>68</sup>

---

65. Sacaba, justo al este de Cochabamba, y Villa Fátima al este de La Paz.

66. Melendres, 2012.

67. Vea: International Centre on Human Rights and Drug Policy, 2011.

68. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, 2009. para 89. Vea *ibíd.*

En algunos aspectos, la decisión de la ONU de aceptar la reserva de Bolivia refleja el reconocimiento de que era necesario armonizar los tratados de control de drogas con otras normas internacionales. Esto es potencialmente instructivo para futuros debates sobre políticas de drogas, especialmente cuando los tratados entran en conflicto con las normas internacionales de derechos humanos.<sup>69</sup>

Sin embargo, los tratados de control de drogas de las Naciones Unidas siguen siendo un obstáculo para establecer una industria lícita de coca completamente funcional. Mientras que la producción de coca, dentro de las fronteras de Bolivia, cuenta con el reconocimiento internacional, la Convención Única todavía clasifica la hoja como un narcótico peligroso y prohíbe su exportación a otras naciones.

A pesar de la prohibición internacional, una planta en Maywood, Nueva Jersey (operada desde 1959 por la Compañía Stepan Chemical) ha importado miles de toneladas de hoja de coca a los Estados Unidos desde 1903. La compañía extrae ciertos alcaloides para dar sabor a la Coca Cola. Esta concesión especial a Coca Cola, amparada en la Convención Única, es un resultado directo de la presión del gobierno de Estados Unidos. Stepan también vende el alcaloide usado en la producción de cocaína para usos farmacéuticos.<sup>70</sup> Aunque Stepan y Coca Cola compran actualmente la mayor parte de sus hojas de coca en Perú, cuando la erradicación forzosa se encontraba en su punto más crítico, las compañías compraron las hojas del Chapare.<sup>71</sup>

### 3.5 Elaboración de productos alternativos de la coca

Los esfuerzos para la fabricación de productos alternativos de la coca, como infusiones, harinas, y pasta de dientes, inicialmente se concretaron muy lentamente, en parte porque los donantes internacionales no podían financiar mercancía considerada ilegal en sus propios países. Una empresa estatal llamada Empresa Boliviana de Coca (EBOCOCA)<sup>72</sup> abrió sus puertas en 2011, casi cuatro años después de su fundación. En los Yungas, dos fábricas de los años '60s han sido revitalizadas, y ahora empaacan té de coca y harina para hornear, pero una nueva planta fue pospuesta por varios años debido a desacuerdos entre los sindicatos sobre su ubicación. Todas estas dificultades han demorado el objetivo de un mercado vigorizado de coca lícita y han frustrado a los cocaleseros.<sup>73</sup> Estas dificultades se agravan

---

69. Vea: Office del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2012; Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y El Delito, 2010; Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010.

70. Cortés, 2013.

71. Associated Press, 2002.

72. Economía Bolivia, 2013.

73. Palacios, 2011.

por la disponibilidad limitada de fondos para la investigación en los usos alternativos de la coca, un problema compartido por los muchos planes ambiciosos del gobierno de Morales.

A pesar del éxito de Bolivia en cuanto a la modificación de la Convención Única, no existe ninguna indicación clara sobre si los mercados internacionales para los productores de coca se abrirán en un futuro previsible. El experto en control social, Karl Hoffman, expresó su preocupación: “Simplemente no existe la demanda local y, sin la legalización internacional, tampoco existirá”.<sup>74</sup> A pesar de las prohibiciones, los viajeros se han llevado y enviado coca desde Bolivia por muchos años.<sup>75</sup> A principios de 2015, el gobierno anunció un proyecto para eliminar la cocaína alcaloide de la coca para usos farmacéuticos, en un esfuerzo por expandir las exportaciones legales.<sup>76</sup>

Durante la reunión de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas de 2014 –una reunión de la principal entidad mundial para la creación de políticas contra las drogas– Morales presionó una vez más por el apoyo internacional a productos alternativos derivados de la coca. Ricardo Hegedus, gerente del mayor productor de té del país, Windsor Tea, explicó que “Desde hace mucho tiempo, nuestro sueño es hacer crecer el mercado legal. En su estado natural, la hoja es un regalo maravilloso de la naturaleza, proporcionando un estimulante natural –similar al café pero sin provocar ansiedad– que también contiene una dosis generosa de vitaminas y minerales”.<sup>77</sup> Lucio Mendoza, agricultor de los Yungas, expresó que “nosotros deseamos vender la hoja al mundo por su valor medicinal que nosotros conocemos. Esto nos proveerá de ingresos legítimos provenientes de la coca y será bueno para el mundo, que se beneficiará de nuestra hoja sagrada”.<sup>78</sup> A la fecha, no existe ningún mandato para exportar la hoja, además del de agente saborizante.<sup>79</sup>

### 3.6 Estudio del consumo de la coca

Después de prolongadas demoras, en noviembre de 2013, la administración de Morales emitió un estudio financiado por la Unión Europea sobre el consumo local de coca. Compuesto por ocho investigaciones independientes, el estudio identifica cambios en los patrones de consumo, las cantidades consumidas localmente, variaciones en la productividad de la coca,

---

74. Farthing y Kohl, 2012.

75. Sin embargo, en 2013, Lufthansa, que maneja todo el correo de la Oficina Nacional de Correos de Bolivia hacia Europa (excepto España) anunció que no aceptaría ningún correo o paquetes que contengan la hoja de coca.

76. ERBOL, 2015.

77. Farthing y Kohl, 2014

78. *Ibíd.*

79. Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, Artículo 27, clausula 1. “Las Partes podrán autorizar el uso de hojas de coca para la preparación de un agente saporífero que no contenga ningún alcaloide y, en la medida necesaria para dicho uso, autorizar la producción, importación, exportación, el comercio y la posesión de dichas hojas.”

el funcionamiento de mercados locales y rutas de transporte. Se realizó una encuesta nacional sobre el uso de la coca en 12.000 hogares, y el estudio paralelo de la producción examinó 1.800 parcelas de coca y realizó 2.700 entrevistas. El resultado final arrojó que 58 por ciento de la hoja de coca de Bolivia es consumida localmente, e identificó que se necesitan 14.700 hectáreas de coca para satisfacer la demanda legal local de poco más de 3 millones de consumidores, lo cual es considerablemente menor que las 20.000 hectáreas que el gobierno declaró permisible en 2007.

Sin embargo, las 20.000 hectáreas reflejaron una decisión política, consistente con las intenciones del gobierno de incorporar formalmente el sistema cato a la política estatal como garantía para la subsistencia y una estrategia para mitigar conflictos. El gobierno esperaba que se pudieran ampliar suficientemente los mercados legales para absorber esta mayor cantidad de coca (8.000 hectáreas). Sin embargo, en enero del 2014, el viceministro de Defensa Social, Felipe Cáceres, anunció que las hectáreas por encima del nuevo techo de producción serían eliminadas (la diferencia entre lo determinado por el estudio de la demanda local y los hallazgos del monitoreo de coca realizado por UNODC).

El estudio de cultivo de coca de UNODC en el 2013 reveló que el consumo lícito está aumentando; el 30 por ciento de los bolivianos mastican hoja de coca con regularidad. Reconoce, además, un aumento en el transporte de coca lícita y las ventas a lo largo de la frontera entre Bolivia y Argentina, lo que indica la posibilidad de un mercado de exportación para usos no narcóticos en el país vecino.

## 4. Cómo funciona el control social de la coca en el Chapare

Lo que viene a continuación es una descripción paso a paso de cómo, desde 2012, ha sido implementado el sistema de control social de la coca en el Chapare.

En primer lugar, SISCOCA comparte sus datos de seguimiento de referencias cruzadas con UDESTRO<sup>80</sup>, que está bajo la dirección de los cocaleros, y con los líderes de sindicatos locales a través de oficinas de Módulos de Control de Coca. El secretario local de control social o el dirigente del sindicato, comprueba estos datos de monitoreo y organiza una comisión para llevar a cabo inspecciones *in situ* a los catos. Los miembros de la comisión vienen de los mismos sindicatos, así como los delegados de otros sindicatos locales y, si existe algún problema, interviene una federación con más rango. Este control cruzado permite a

---

80. En los Yungas, la Unidad de Desarrollo Económico y Social de los Yungas–UDESYS.

los sindicatos presionarse mutuamente para garantizar el cumplimiento. En muchos casos, los miembros de la comunidad eliminan las plantas de coca que superan los límites del cato antes de que la comisión llegue, para evitar la desaprobación comunitaria, o la eliminación total de la parcela familiar, lo cual resultaría en una carga económica que afectaría a toda la comunidad.<sup>81</sup> “Nosotros no deseamos dejar a las familias sin nada,” explicó una joven líder llamada María. “Si ellos no tienen ingresos, se volverán dependientes del resto de nosotros”.

Además de la orientación educativa por parte del personal del PACS (hasta que los fondos del programa concluyeron en marzo de 2013), los miembros del sindicato discuten cómo hacer cumplir el cato en las reuniones mensuales de la federación (con la asistencia de todos los dirigentes sindicales de base) y las reuniones de los sindicatos locales. El control social de la coca es siempre importante en la agenda. Las discusiones sobre las estrategias de aplicación y casos individuales pueden tomar hasta tres horas y contar con la participación activa de los miembros, líderes y personal de UDESTRO.<sup>82</sup> Los sindicatos locales que no logran limitar el exceso de plantación pueden recibir reprimendas públicas a través de la emisora de radio de las federaciones de coca. “Esto puede significar una pérdida real de credibilidad de su sindicato”, explicó un productor.

Pero el incumplimiento también trae consecuencias materiales graves. El mismo productor señaló que al exceder el cato se bloquea el acceso social a las obras públicas, tales como mejoras en las carreteras y la construcción de escuelas. “Si usted va a la alcaldía y su sindicato no ha respetado el cato”, dijo, “es como tener antecedentes penales. Nadie va a reunirse con usted.” Los sindicatos también imponen castigos severos por abusar del sistema. Por ejemplo, un agricultor perdió el derecho a cultivar coca después de denunciar falsamente a los vecinos de otra comunidad de tener parcelas no autorizadas de coca durante una disputa sobre tierras. El sindicato prohibió al cultivador de tener participación sindical.

Los cocaleros, a menudo, perciben el actual sistema de control como más estricto que la política anterior financiada por los Estados Unidos llamada “cero coca”. Un agricultor relató “es muy difícil, porque ahora todo el mundo sabe cuánta coca cultivan sus vecinos –y ellos pueden denunciar a cualquiera que planta más de la cantidad permitida”.

El segundo nivel de cumplimiento es verificado por UDESTRO. Su personal efectúa visitas de rutina a las parcelas,<sup>83</sup> y si hallan más de un cato de coca, programan eliminar toda la coca de la familia. La sanción les prohíbe plantar por un año lo cual, debido al tiempo

---

81. El antropólogo Thomas Grisaffi informa que tanto el orgullo y la vergüenza juegan un papel importante en las decisiones de los agricultores para respetar el cato.

82. Muchos miembros del personal UDESTRO provienen de comunidades de cultivo de coca, lo que significa que los empleados anteriores y actuales proporcionan información sobre el control de coca en sus propias reuniones sindicales.

83. Al tener una cantidad limitada de personal, esto ocurre, típicamente, una vez cada dos años, aunque en algunas áreas los cocaleros reportaron que se llevaba a cabo una vez al año.

que la planta necesita para llegar a la madurez, significa, en efecto, que deberán pasar dos años sin ingresos devenidos de la coca. Para volver a cultivar, los campesinos deberán pedir permiso de su sindicato y volver a registrarse con UDESTRO.

Luego se convoca a la Fuerza de Tarea Conjunta, una unidad combinada policial-militar con 1.500 militares y 400 policías, para eliminar cualquier cultivo de coca excedente.<sup>84</sup> Están vinculados organizacionalmente al comando de las Fuerzas Armadas, pero dependen operativamente del Viceministerio de Defensa Social. Con bases en 21 campamentos –16 en el Chapare y 5 en los Yungas–, ellos y 180 técnicos de UDESTRO/UESY han sobrepasado consistentemente las metas de reducción de coca dictaminadas por el gobierno, particularmente desde 2010.

La erradicación forzosa continúa en los parques nacionales y las regiones no sujetas al tratado del cato.<sup>85</sup> La Federación del Trópico del Chapare ha sido agresiva al enfrentar esta cuestión, particularmente en los parques, donde las delegaciones de alto rango efectúan inspecciones regulares para identificar cultivos clandestinos. La federación informa haber tenido éxito al ordenar a la población local la destrucción de todas sus plantas no autorizadas y la quema de las casas improvisadas construidas en el campo.<sup>86</sup>

Ocho agencias y organizaciones nacionales e internacionales están comprometidas con la reducción de la producción de cocaína; cinco son bolivianas y las otras tres son de Brasil, Estados Unidos, y una agencia de Naciones Unidas. Todas están dedicadas a monitorear las tendencias de producción y tráfico de coca/cocaína.

---

84. Irónicamente, es la misma fuerza que antes realizaba la erradicación.

85. UNODC/Gobierno Plurinacional de Bolivia, 2013. En 2012, el cultivo se redujo en 7 por ciento en los parques nacionales en comparación al año anterior.

86. Como Informa Thomas Grisaffi.



# Mapas y fotos

## Densidad del cultivo de Coca en la Región Andina, 2007



Fuente: UNODC, Cultivo de Coca en la Región Andina, monitoreo Bolivia, Colombia y Perú. 2008.

**Jornada de akullico para exigir que el uso tradicional de la hoja de coca sea eliminado de la lista 1 de la Convención Única**



Fuente: Cadena Andina de Información. Bolivia, 2011.

**Un miembro de las fuerzas combinadas del ejército y policía boliviana destruye una planta ilegal de coca cerca de Chimoré**



© David Mercado | Corbis | 2013, Bolivia

Los cocaleros en el Chapare secan las hojas de coca al sol, sin temerle más a las patrullas militares



© Noah Friedman-Rudovsky | 2014

Los agricultores de coca se reúnen en el mercado del pueblo Villa 14 de Septiembre para vender la coca



© Carlos Cazalis | Corbis | 2006

### III. Resultados del programa de control social de la coca

Separar los efectos del control social de otros elementos de la política de control de drogas –ya sea referida al desarrollo económico o a la interdicción– es casi imposible, ya que el programa se engrana dentro de un marco de políticas mayor que se apoya en todo, desde la titulación de tierras hasta un mejor y mayor cumplimiento de la ley.

“No resulta práctico medir con precisión el impacto del control social de la producción de la coca,” declaró el exdirector de PACS, Pedro Ferrano. La naturaleza integrada de la política del gobierno de Morales, creemos, juega un rol crítico en viabilizar cada componente del programa. Mientras que la siguiente descripción busca enfocarse en los resultados del control social de la coca, este se funda inevitablemente en políticas relacionadas.

Un mercado ilegal de drogas, por su propia naturaleza, se opone a la medición y recopilación exacta de datos. A pesar de que el gobierno boliviano asignó 7.5 millones de dólares en 2014<sup>87</sup> para el Chapare y los Yungas, existe información escasa sobre el impacto preciso de la diversificación económica en los ingresos locales, así como de las inversiones del gobierno en educación, salud y transporte y su efecto en la calidad de vida.<sup>88</sup> Sin embargo, se dieron grandes avances en la recopilación de datos, de información satelital en el Censo Agrario de 2013<sup>89</sup>

---

87. NotiBoliviaRural, 2014.

88. Ledebur y Youngers, 2012.

89. El tercero del país. Primero en 1950 y segundo en 1984.

hasta el registro biométrico de más de 50.000 productores de coca. El dirigente sindical de Caranavi, Elías Cruz Aguilar, enfatizó que las organizaciones de productores locales valoran los datos que el programa PACS les ha brindado, mientras que la misma PACS, a su vez, también reportó que ha recogido reiteradas solicitudes de información de los coccaleros.<sup>90</sup>

## 1. Compromiso del cultivador

Durante décadas, los sindicatos de coccaleros eran las únicas fuerzas gobernantes en el Chapare y los Yungas. Si bien esto empezó a cambiar en 1994, con la Ley de Participación Popular, que fortaleció a los gobiernos locales al asignarles directamente fondos estatales, el control que tenían los sindicatos coccaleros sobre los municipios implica que los sindicatos siguen mostrándose críticos de todos los aspectos de gobernanza local y la relación con el estado. Los coccaleros tienen una relación especial con Evo Morales, lo que fomenta el cumplimiento de las políticas nacionales. “Si respetamos el cato, será una ayuda adicional para nuestro presidente, que está trabajando duro para legalizar la coca”, dijo Eddie Godoy, un dirigente sindical del Chapare.

Con una reducción significativa de los fondos que estaban disponibles durante el período de la erradicación forzosa, el gobierno ha conseguido remover de forma pacífica y exitosa la producción excedente de coca. “Nosotros tenemos mucho menos dinero del que era gastado durante la política impulsada por Estados Unidos”, dijo Pedro Ferrano, “y los resultados, particularmente en 2011 y 2012, son mucho mejores de lo que esperábamos”. Los altos niveles de lealtad al gobierno de Morales han mejorado la estabilidad económica. La ausencia de violencia, combinada con las inversiones estatales en infraestructura y proyectos para la producción, han estimulado un creciente sentido de ciudadanía entre los coccaleros. “Antes no teníamos derechos”, expresó la dirigente Rosena Rodríguez, “ahora, con el cato y nuestro presidente, los tenemos”. “El mayor beneficio que este gobierno trajo es el derecho de vivir bien como los demás miembros de nuestra sociedad”, añadió Ferrano.

Las poderosas organizaciones locales han sentado las bases de este acuerdo, y parte de las dificultades del programa en los Yungas se deben a la debilidad organizacional y a las rivalidades. Nicolaus Hansmann, agregado de la Unión Europea, hace hincapié en la importancia de la estabilidad del liderazgo en el Chapare, forjada inicialmente en resistencia a los gobiernos anteriores y, después, centrada en la autoridad de Morales. Comprender cómo las organizaciones existentes se estructuran puede ser de vital importancia: los sindicatos

---

90. PACS, 2013, p. 146.

son jerárquicos, desde el dirigente local hasta los más altos niveles de las federaciones, y el reconocimiento del programa juega un importante papel en el éxito que se ha logrado.<sup>91</sup>

## 2. Reducción de la violencia

La violencia provocada por la erradicación forzosa en el Chapare desde 1996 hasta 2004, que ocasionó la muerte de 60 cocaleros y policías, además de cientos de heridos, generó un impacto dramático en toda una generación de pobladores chapareños. Marco Erminio Fabricano narra una experiencia típica de aquél momento:

Yo comencé a trabajar en 1984, cuando tenía 12 años, pero había bastante confrontación y muerte por todos lados. Todo estaba militarizado y cada día moría más de nuestro ganado, porque no podíamos alimentarlos (...). Dependíamos de la coca. No ganábamos lo necesario para que nuestra familia pudiera vivir. Ahora es mucho mejor, porque nos ganamos el derecho a cultivar un cato de coca, gracias a todas las lágrimas que hemos derramado. Somos libres, ya no somos oprimidos ni nos patean.

Con el acuerdo cato de 2004, la violencia se redujo drásticamente en el Chapare.<sup>92</sup> Desde que se adoptó el acuerdo una década atrás, solo dos cultivadores y cuatro empleados de erradicación han muerto. Durante el mismo período, la producción de coca ha disminuido constantemente a los niveles del 2003. Esto ilustra dramáticamente cuán efectiva fue la adopción del acuerdo del cato y las políticas subsecuentes para el control de la coca de Morales, que han tanto reducido el conflicto social como mejorado el cumplimiento de los objetivos a nivel nacional e internacional.<sup>93</sup>

El gráfico 5 muestra los muertos y heridos provocados por la reducción de la producción de la coca en relación con la cantidad de coca erradicada. Esto resalta que, desde la adopción del acuerdo cato, en octubre de 2004, y especialmente desde su formalización en 2006, las violaciones a los derechos humanos han disminuido dramáticamente.

En el mandato de Morales han ocurrido dos incidentes violentos durante intentos para remover el exceso de coca y otro más como resultado de una confrontación contra la policía de Caranavi, por demandas locales por la construcción de dos plantas de cítricos.

En septiembre de 2006, surgió una confrontación entre cocaleros y las Fuerzas de Tarea Conjunta (FTC) en los Yungas de Vandiola, una región tradicional de cultivo de coca

---

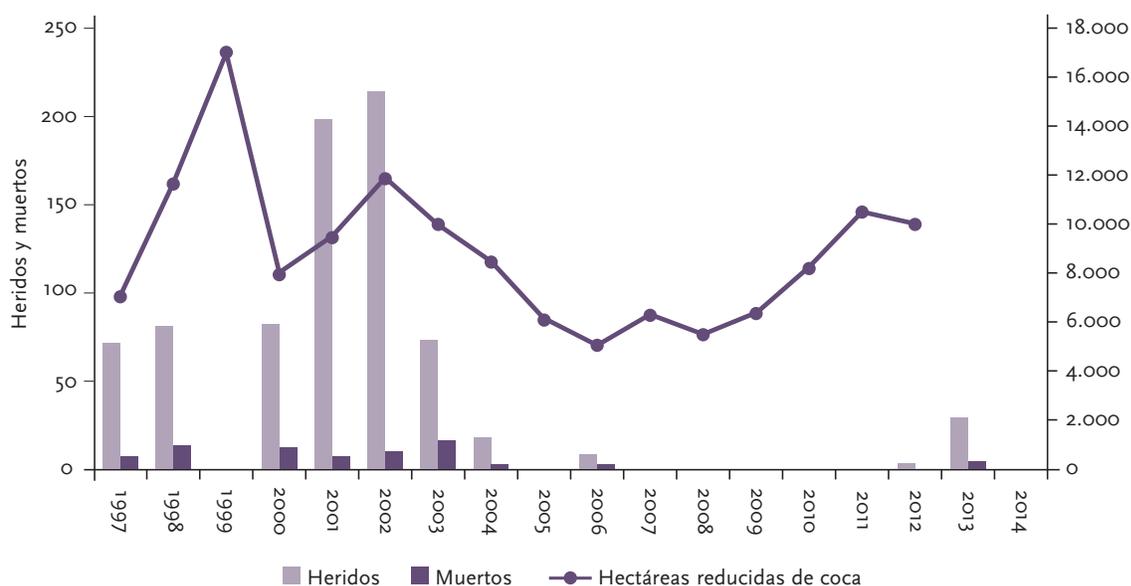
91. PACS, 2013, p. 150.

92. La erradicación forzosa fue una de las principales fuentes de violencia.

93. Vea Ledebur y Youngers, 2012 para más detalles.

que comparte una frontera mal delineada con el Parque Nacional de Carrasco. El conflicto dejó a dos campesinos muertos, y a dos soldados y un campesino más con heridas de bala. Aunque los oficiales de policía que estuvieron implicados dieron su testimonio, hasta la fecha, ningún miembro de las Fuerzas Armadas testificó. En 2014, el gobierno renovó un acuerdo con los cocaleros, limitándolos a 736 catos, el número de miembros de los sindicatos establecidos fuera de las áreas protegidas.<sup>94</sup>

**Gráfico 5: Reducción de coca vs. heridos y muertos**



Fuente: Jessica Robinson, AIN

Siete años después, en octubre de 2013, otra confrontación tuvo lugar en Apolo, una zona remota donde se cultiva coca, a 145 kilómetros al norte de La Paz. Cuatro miembros de la Fuerza de Tarea Conjunta murieron luego de que los cocaleros tomaron alrededor de ocho rehenes. Otros diez fueron heridos de bala. Las razones exactas de esta violenta confrontación aún siguen sin aclararse, pero muchos entrevistados creen que fue consecuencia de una lucha entre diferentes partidos políticos del área.

Estos enfrentamientos apuntan a que existe cierta resistencia por parte de los productores en zonas remotas que carecen de una organización unificada que los sindicatos ofrecen. Esto indica lo crítico que son la planificación, las evaluaciones y el monitoreo cuidadoso.

94. Opinión, 2014.

### 3. Estabilidad económica y diversificación

El éxito a largo plazo de restringir el cultivo de coca depende de la diversificación agrícola y del crecimiento económico. La decisión tomada por la Unión Europea a mediados de los 90 de no condicionar el financiamiento para el desarrollo a la reducción de coca (que había sido un elemento clave de USAID) y el reconocimiento que la participación de los cocaleros es indispensable, ha fortalecido la confianza en el gobierno.<sup>95</sup> Desde 2006 hasta 2014, el gobierno de Morales ha implementado más de mil proyectos de fortalecimiento infraestructural, institucional, y de desarrollo social con énfasis en la consulta y participación de las familias y seguridad alimentaria.<sup>96</sup>

La seguridad de ingresos generada por el cato ha permitido que los campesinos se arriesguen a emprender otras actividades generadoras de ingresos.<sup>97</sup> “El cato es una garantía”, dijo un productor, “es como una cuenta de ahorro que significa que puedes sobrevivir”. Este experimento marca también una transformación en su identidad, como lo declaró con orgullo un líder: “Hoy, ya no somos solo cocaleros, ahora somos bananeros o palmiteros”.<sup>98</sup> Marcela López, una ex oficial de comunicaciones del PACS que viene de una familia de campesinos dijo, “no siempre podremos depender de la coca. Ahora tenemos una verdadera oportunidad de mejorar nuestro cultivo con otros productos con la ayuda del gobierno”.

#### Éxito con la piscicultura

En las zonas tropicales, nuestro plan original era de ayudar a 12 familias, pero en un año, 82 productores también habían empezado a criar peces, sin tener un plan pensado para ellos. Nos quedamos encantados con esto, como podrás imaginar. Resulta que hay una fuerte demanda local por los pescados y los peces están desapareciendo de nuestros ríos, así que había una gran oportunidad para crear mercado. Esperamos que, dentro de dos años, el proyecto de piscicultura del Chapare sirva como foco de desarrollo para la región.

Nos dimos cuenta que, aún sin mucho presupuesto, podemos satisfacer las necesidades y expectativas de nuestro pueblo. Lo que hicimos fue identificar a campesinos

---

95. Farthing y Kohl, 2005.

96. Las iniciativas vienen de entidades gubernamentales como el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), la Asociación de Municipalidades, y la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE) administrada por el presidente.

97. Son los primeros en hacerlo. Algunos esperan antes de decidir si abandonan o no la coca.

98. Otros más cautelosos todavía mantienen su identidad de cocaleros.

que de verdad tenían la determinación para hacer algo bueno por su familia y que querían hacerlo con otros cultivos además de coca. Una vez que vieron que la piscicultura era factible y económicamente viable, ellos se comprometieron a eso. Sus vecinos vieron lo que hicieron y se dieron cuenta que también lo podían hacer, así que comenzaron a excavar estanques y a comprar diferentes especies de peces bebé.

Nosotros les enseñamos el cuidado y crianza de los peces, así como la construcción y mantenimiento de estanques. Les va tan bien – obtienen buenos precios por el pescado – que algunos piscicultores ganan el doble de lo que generan con sus catos de coca. Ellos cosechan pescado cada tres meses, así que reciben ingresos con casi la misma regularidad que lo hacen con la coca.

Tenemos un éxito similar con otros productos, como maracuyá, cerca de Ivirgarzama, y con la apicultura en las zonas montañosas de los parques nacionales. Estos proyectos no solo están creciendo, sino que también se están mecanizando. Tales actividades nos llevan a darnos cuenta que, si bien la coca es un producto intrínseco de nuestra cultura e historia, y que es algo que nunca debemos perder, debemos controlarla. Debemos respetar la cantidad de coca permitida por la ley pero, a su vez, nosotros también podemos mejorar nuestra calidad de vida cultivando otros productos. Lo que queremos, de una vez por todas, es cambiar la imagen negativa que se tiene del pueblo del Chapare, que todo lo que podemos hacer es producir coca.

—Giovanni Terrazas Camacho,  
*Coordinador Técnico de Desarrollo Productivo, UDESTRO*

Hasta el observador más ocasional puede ver que en el Chapare y en los Yungas, aunque en menor cantidad, ha habido una transformación desde la adopción del acuerdo cato en 2004. Autos, motocicletas, fiestas y mejoras en el hogar se pueden ver por todos lados. Los buenos tiempos económicos también reflejan el repunte que la economía boliviana ha tenido desde que Morales tomó el gobierno en 2006. Incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI) tiene la expectativa de que Bolivia muestre el crecimiento más alto de la región en el 2015.

“La economía del Chapare se ha vuelto muy dinámica”, dijo el agregado de la Unión Europea, Nicolaus Hansmann. “Aparte de la coca, se están produciendo 140 mil hectáreas de cultivos y ganado. Dudo que la siguiente generación de cocaleros consista en productores pobres al costado de una carretera remota del Chapare”. El Viceministro de Defensa Social, Felipe Cáceres añadió: “Antes, los hijos de cultivadores no pensaban más allá de la

coca. Trescientos estudiantes se acaban de graduar de la secundaria en la comunidad 14 de Septiembre. Hace 10 años solo se llegaba a siete u ocho bachilleres”.

La diversificación agrícola significa que los plátanos ahora cubren la mayor zona cultivada, haciéndolos uno de los pilares de la economía local, seguidos de frutas cítricas y palmitos y, recién después, coca. El 95% de los plátanos del Chapare se exporta a Argentina.<sup>99</sup> Los campesinos también experimentan con otros productos, como la miel, café o cacao. Otros incluso inician negocios pequeños, particularmente en el mercadeo o servicios de transporte.

Los precios de las parcelas de tierra están en constante aumento,<sup>100</sup> en parte debido a los esfuerzos para conseguir titulaciones,<sup>101</sup> pero también debido a la expansión de servicios básicos a través de iniciativas financiadas por el Estado, inversiones tanto públicas como privadas y al crecimiento del procesamiento de productos agrícolas y del turismo.<sup>102</sup> Las mejoras en el acceso a préstamos y a créditos agrícolas con bajos intereses provenientes del gobierno<sup>103</sup> y el retorno de migrantes (en su mayoría de España, huyendo de la crisis económica de allá) se han combinado con inversiones previas y actuales en asistencia al desarrollo. Mientras que la producción y tráfico de drogas continúan, la mayoría de los cocaleros consideran estas actividades como un trampolín hacia otras actividades.<sup>104</sup>

Aunque el precio de la coca ha ido incrementando significativamente (se duplicó en 6 años), un cato solo llega a generar entre \$200 y \$300 dólares al mes para la mayoría de los productores, sin importar si es vendida en el mercado legal o ilegal. El ingreso es mucho menor en las laderas de monte fracturadas con cañadas profundas. Esta cantidad no puede generar lo suficiente como para mantener a una familia, pero provee una estabilidad económica necesaria para alentar la diversificación hacia otras actividades generadoras de ingresos.

A partir del 2006 en los Yungas, el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL) con fondos de la UE y del gobierno boliviano, trabajó exitosamente con las familias participantes y con sus sindicatos, haciendo énfasis en la seguridad alimentaria. Por primera vez, otros cultivos además de la coca han dado ingresos importantes. Basado en los cimien-

---

99. La Razón, 2013.

100. Thomas Grisaffi observó que algunos precios de las tierras en el Chapare han incrementado hasta diez veces en un periodo de cinco años, creando un problema para las próximas generaciones. Aunque los precios hayan incrementado en todo Bolivia, en el Chapare aumentaron más.

101. 74% de casi 500 mil hectáreas de tierra han sido tituladas en el Chapare (PACS, p. 72, 98).

102. Ugarte A., 2012.

103. Los prestamistas privados han reconocido la estabilidad que proporciona el acuerdo cato. Elías Cruz Aguilar, dirigente sindical en los Yungas, reconoció que es casi imposible que el banco apruebe un préstamo si no se cuenta con un cato reconocido legalmente.

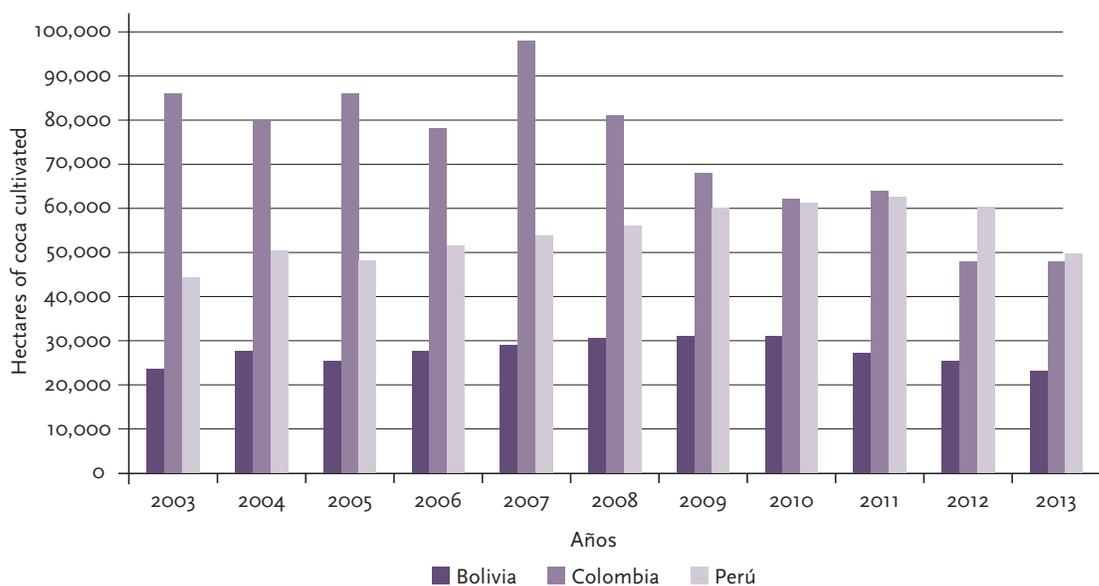
104. Según lo que contaron los productores de pasta base de cocaína a Thomas Grisaffi, solo buscan suficiente dinero para comprar un taxi o sus propias tierras.

tos dejados por un programa anterior de la USAID para desarrollar mercados especializados de café, el café Yungueño obtuvo precios elevados en 2011 y 2012 lo cual alentó un incremento en la producción. En 2012, el café de Yungas superó a la coca en precio y extensión de cultivo, pero a comienzos de 2013, los precios internacionales cayeron (a pesar de que se recuperó de forma constante desde fines de 2014 y 2015), lo cual socavó el atractivo de cultivar café para sustituir a la coca.

El deseo de buscar alternativas está latente. Juan Mamani, productor de los Yungas, dijo: “Ahora tenemos el té, la mejor producción en el país, y estamos criando abejas en lugares donde solo crecía la coca. Estos proyectos son buenos para nosotros, y nos dan un sentido de orgullo que podemos ser familias cocaleras que no dependemos de la coca.”

## 4. Cambios en la producción de coca

**Gráfico 6: El cultivo de la coca en los Andes**



Fuente: Reportes de monitoreo de cultivos 2003–2013, ONU

Mejores controles de la producción llevaron a un incremento del precio de la coca,<sup>105</sup> que actualmente son el doble o más que en Perú y Colombia. Muchos de los cocaleros del Chapare, particularmente, están convencidos que el respeto al cato ayuda a mantener los precios altos y estos, a su vez impulsan los ingresos generados de la cantidad relativamente pequeña que se les permite producir. Esto sirve como un incentivo que retroalimenta de forma positiva el cumplimiento de la ley. Cabe remarcar que, según la UNODC, los altos precios de la coca no se han traducido en alzas del costo de la pasta o cocaína refinada proveniente de Bolivia, demostrando claramente cuán poco el precio de la hoja de coca afecta el costo de sus derivados ilegales.<sup>106</sup>

En 2011, en el Chapare (excluyendo a los parques nacionales) hubo una caída del 16% en los cultivos de coca tanto lícita como ilícita en el área de influencia de las seis federaciones. En la Federación del Trópico, el área donde el programa de coca concentró sus recursos e influencia, el porcentaje cayó aún más, al 26%.<sup>107</sup> De acuerdo al exdirector de UNODC, César Guedes, “este progreso es innegable. En 2012, Bolivia fue el único país con una disminución en el cultivo de coca”. Para 2015, el gobierno de Morales intentará erradicar 10 mil hectáreas.

Otro cambio está vinculado a la inversión del gobierno en el desarrollo e infraestructura ligados a la coca, como el proyecto de la hoja orgánica en el sur de los Yungas, donde el monocultivo de la coca ha causado una significativa degradación ecológica. Bruno Terceros, quien trabajó como director de monitoreo y evaluación para el PACS, relató: “En Irupana, hemos trabajado para certificar 500 parcelas como orgánicas según el criterio europeo, lo cual nos llevó varios años. Existe un mercado para este tipo de coca, y los 2.800 productores que hay no se dan abasto para cubrir la demanda. Hay un gran interés internacional en esto, porque no se trata solo de coca, sino también de proteger los suelos y el ambiente.”<sup>108</sup> Mientras también hay un proyecto similar en el Chapare que no ha ganado el mismo impulso, la financiación del gobierno está dirigida a estudios científicos acerca de los beneficios que dan la hoja de coca y sus productos.<sup>109</sup>

---

105. A pesar de que el precio de la coca muestre constante variación.

106. UNODC/Estado Plurinacional de Bolivia, 2014. p. 3

107. PACS, 2013. p. 186.

108. Vea también: [http://www.controlsocial.bo/respaldos\\_2/Estudios/009\\_POTENCIALES\\_MERCADOS\\_COCA\\_ECO.pdf](http://www.controlsocial.bo/respaldos_2/Estudios/009_POTENCIALES_MERCADOS_COCA_ECO.pdf). A Irupana se le atribuye una exitosa experiencia con la producción de café (PACS, p. 136, 142)

109. Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, 2011.

## 5. Desvío de la coca al mercado ilícito

Mientras que el gráfico 7 muestra que la producción de coca ha ido disminuyendo paulatinamente desde 2009, el año en que el programa de control social fue adoptado,<sup>110</sup> aún hay un problema importante con la coca que se desvía al mercado ilícito.<sup>111</sup>

**Gráfico 7: Cultivación de coca en Bolivia, 1999 al 2013 (en miles de hectáreas)**

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
21.8	14.6	19.9	21.6	23.6	27.7	25.4	27.5	28.9	30.5	30.9	31	27.2	25.3	23

Fuente: UNODC/Gobierno de Bolivia, 2013

El área total en el 2013 fue de 8.300 hectáreas por encima de lo que los estudios financiados por la UE estiman que es necesario para el consumo local de hoja de coca y de sus productos. Esto sugiere que el 36% de la superficie total es destinado a la producción de cocaína, indicando que un poco más de la mitad de la hoja de coca en 2013 nunca entró al mercado legal de la coca (ver gráfico 8). El foco del problema está en el Chapare, donde hasta el 90% no pasa por el mercado legal en Sacaba. La falta de personal en los puntos de control y la corrupción en la policía han sido identificadas como problemas cuando se investiga el destino final de la coca.<sup>112</sup> A primera vista, esto indica que toda la coca no controlada termina en el tráfico de cocaína.

Sin embargo, la realidad es más compleja. César Guedes, ex director de UNODC, señaló que los consumidores y comerciantes usualmente compran coca directamente en el Chapare para centros mineros y para el departamento de Santa Cruz. Santa Cruz es el mercado lícito de hoja de coca más grande del país (38 por ciento), como el gráfico 9 lo demuestra,<sup>113</sup> y, puesto que el Chapare limita por el este con Santa Cruz, la mayoría de la coca consumida en Santa Cruz llega directamente del Chapare, en vez de ir al oeste hacia el mercado de Sacaba, justo a las afueras de Cochabamba, y luego regresar al este a Santa Cruz.

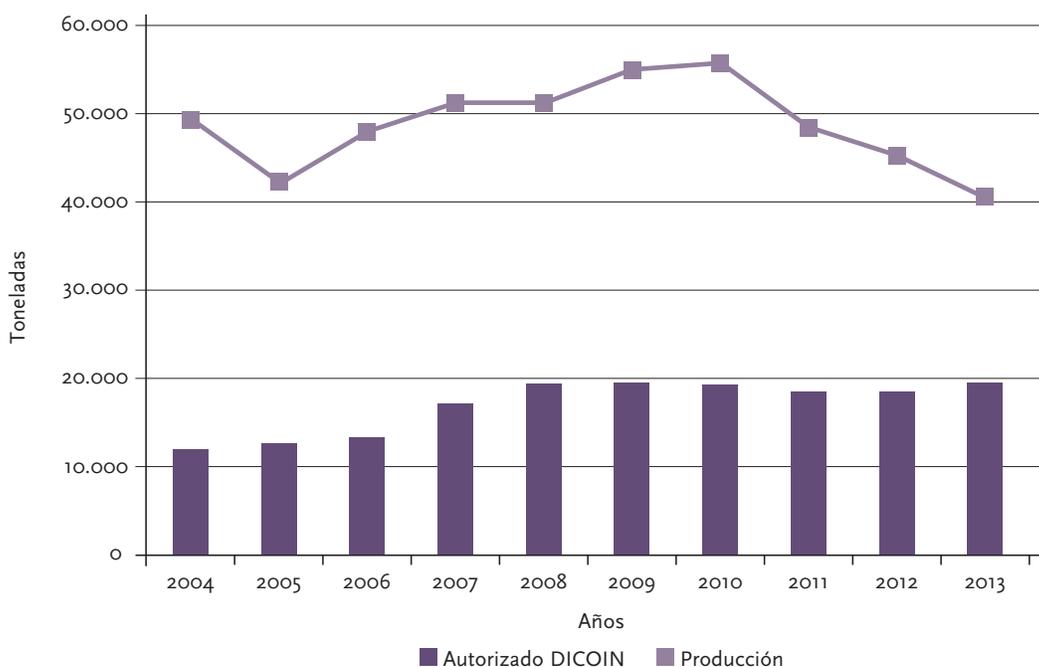
110. El control social ha hecho una importante contribución a la disminución de la producción. Entre 2010 y 2013, ha habido una disminución del 26% en los cultivos de coca de Bolivia. Sin embargo, el dinamismo del mercado regional de coca apunta a ser objeto de análisis para evitar fenómenos como el “efecto globo”.

111. De acuerdo a una investigación de UNODC, en 2012, se cultivaron 8,100 hectáreas de coca en el Chapare, lo que equivale a 22,400 toneladas. Solo 1,182 hectáreas fueron vendidas en mercados de coca legal.

112. FM Bolivia, 2012.

113. UNODC, 2014. p. 39.

**Gráfico 8: Producción y comercialización de la hoja de coca a nivel nacional, 2004 al 2013**



Fuente: UNODC “Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2013”, junio 2014, página 37

**Gráfico 9: Comercialización de coca por departamento, 2004 al 2013 (Toneladas)**

Departamento	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Cambio 2012-2013	Cambio 2004-2013
Santa Cruz	4.480,7	4.480,7	4.629,0	4.773,6	4.705,0	7.213,0	7.153,6	6.871,5	6.988,0	7.325,8	4,8%	63,5%
La Paz	1.426,8	1.532,1	1.415,1	4.435,7	5.446,7	1.674,0	1.515,9	1.277,1	1.141,0	1.157,8	1,5%	-18,9%
Cochabamba	1.402,0	1.352,3	1.640,8	2.266,6	3.505,3	3.298,0	3.016,8	2.695,2	2.361,0	2.505,6	6,1%	78,7%
Beni	236,2	217,6	245,8	277,9	279,3	658,0	577,3	518,2	534,0	576,2	7,9%	144,0%
Oruro	590,6	691,1	775,4	781,2	793,0	1.154,0	1.235,9	1.195,6	1.364,0	1.436,8	5,3%	143,3%
Pando	17,4	46,3	44,6	35,8	39,4	68,0	70,7	76,6	84,0	91,3	8,6%	425,4%
Tarija	1.737,6	2.084,2	2.204,4	2.230,5	2.254,3	2.726,0	2.802,9	2.934,9	3.087,0	3.186,5	3,2%	83,4%
Potosí	1.422,0	1.459,7	1.588,4	1.623,8	1.622,6	1.933,0	2.050,3	2.075,1	2.098,0	2.073,5	-1,2%	45,8%
Chuquisaca	602,9	671,8	685,4	680,5	688,6	744,0	753,3	751,5	779,0	795,6	2,1%	32,0%
<b>Total</b>	<b>11.916</b>	<b>12.536</b>	<b>13.229</b>	<b>17.106</b>	<b>19.334</b>	<b>19.468</b>	<b>19.177</b>	<b>18.396</b>	<b>18.436</b>	<b>19.149</b>	<b>3,9%</b>	<b>60,7%</b>

Fuente: UNODC “Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2013.” June 2014.

Se han logrado avances para reducir la cantidad de coca que es desviada al mercado ilícito. De hecho, una comparación entre la reducción de la producción y el monto autorizado por la agencia gubernamental de mercadeo, DIGCOIN, revela que 60% más coca entró a mercados mayoristas oficiales entre 2004 (año que el acuerdo cato empezó) y 2013.<sup>114</sup> El Gobierno también ha indicado que destinará más recursos para controlar la venta de coca. Frecuentemente se ve a Morales exhortando a los coccaleros a vender sus productos a través de mercados legales.

Según Humberto Fuentes, director administrativo del Viceministerio de Defensa Social, hay otra iniciativa estatal que “comprará la diferencia entre la cantidad identificada para consumo local y las 20 mil hectáreas reconocidas en 2007 para mantener la paz social”. Explicó que “planeamos usar esas 5.300 hectáreas para productos de coca alternativos, el resto será objeto de erradicación.”<sup>115</sup>

## 6. Impacto en el mercado de cocaína

Mientras que el control social y el acuerdo cato han sido efectivos para disminuir la violencia y proteger a las poblaciones vulnerables, fuerzas más allá de las fronteras de Bolivia determinan el precio, demanda y disponibilidad de la cocaína. Aunque el cultivo solo se limite al consumo doméstico, la continua demanda y ganancias devenidas de la cocaína impulsarían a los intermediarios a desviar coca legal, o expandir las parcelas de coca para satisfacer la demanda. La creación de un “gran mercado negro criminal ... en el que se generan incrementos por ventas en el precio desde la producción hasta la venta minorista” es una característica intrínseca del actual régimen de control internacional de drogas, según la UNODC.<sup>116</sup> Esto debe servir como una nota de advertencia para cualquier otro país considerando cómo aplicar las lecciones de la experiencia boliviana con el acuerdo cato. Los controles internos siempre tendrán que luchar contra una demanda externa de algún producto prohibido (en el caso de Bolivia, la hoja de coca) y los elevados precios derivados de tales prohibiciones.

Los coccaleros regularmente expresan preocupación por el impacto perjudicial que tiene el comercio de drogas en sus comunidades y familias, a pesar de que el consumo local de drogas ilícitas es muy bajo. “La producción de pasta es tan horrible”, dijo una mujer. “Quiero que mi hijo vaya a la universidad. Me preocupa que sea vea tentado por el dinero y el *pitillo* (pasta de cocaína)”. Este sentimiento, combinado con la distinción aguda que ha hecho el gobierno entre la coca y la cocaína y una mejor inclusión de los campesinos, ha

---

114. Ibíd. p. 39.

115. Agencia ANF, 2014.

116. UNODC, 2012. p. 10.

generado un cambio sin precedentes en la actitud frente a la policía antidrogas (FELCN y su unidad rural, UMOPAR), así como en las Fuerzas de Tarea Conjunta.

“Ahora los militares, UMOPAR, y el gobierno están del lado de los sindicatos, y tenemos una buena coordinación. Las masacres y torturas han llegado a su fin” explicó Marcela López. “Estamos comprometidos con el control social, y con el cero tráfico de drogas”. Un productor de pasta de cocaína dijo, “antes los cocaleros te informaban cuando el UMOPAR venía, ahora solo te entregan”. Como resultado, es más difícil encontrar lugares para producir pasta de cocaína, y esta es usualmente producida sin el conocimiento del cocalero (en lugares lejos de ellos y sus campos) o en terrenos alquilados, en los que no rige el acuerdo cato.

“Los productores mismos han asumido un grado de responsabilidad para prevenir el tráfico”, dijo Gonzalo Quezada, director del FELCN de 2010 a 2013. “Ellos denuncian a los traficantes, cosa que no hacían antes. Apreciamos trabajar con el control social, porque presta una gran ayuda a la población”. Declaraciones similares de otros comandantes del FELCN desde 2006, refuerzan esta percepción que se han facilitado los esfuerzos de la policía.<sup>117</sup> Sin embargo, choques en el Chapare surgen esporádicamente, por ejemplo en 2014, por la muerte de un residente por parte de un oficial del UMOPAR<sup>118</sup> de un disparo y en enero de 2015, por la percepción en la comunidad de actos impropios por parte de la policía. Ninguno de estos incidentes estuvo relacionado con el control de la coca.

Nadie niega que las políticas novedosas de Bolivia no sean rivales del impredecible e inmensamente lucrativo mercado de las drogas. Morales reconoce que los traficantes tienen tecnología “más moderna”, armas “más sofisticadas” y “mejores comunicaciones” que la policía y el ejército combinados.<sup>119</sup> Un presupuesto y capacidad técnica limitados entorpecen los esfuerzos del gobierno. Sin embargo, a pesar de los obstáculos, desde 2006 hasta 2012, se aumentaron las incautaciones de pasta de coca y de cocaína refinada, así como la destrucción de la mayoría de centros de producción a pequeña escala. Aunque bajaron las estadísticas en 2013 volvieron a subir en los años siguientes.

Pero con el aumento de la demanda de cocaína en Europa en los últimos 10 años y con un consumo creciente por sus vecinos, Brasil y Argentina, Bolivia se ha convertido en un importante país de tránsito, así como de producción. Aproximadamente la mitad de la cocaína incautada proviene del Perú y, como un kilo de pasta puede llegar a costar el doble en Perú, comparado con Bolivia, cantidades cada vez mayores de droga están entrando de contrabando de los países vecinos de Bolivia para exportar a Europa.<sup>120</sup>

---

117. Ledebur y Youngers, 2008b; Farthing, 2010; Entrevista Gonzalo Quezada, 2014.

118. Los Tiempos, 2014; Estrella del Oriente, 2014.

119. Agencia ANF, 2011.

120. BBC, 2012.

Brasil, ahora el segundo país en consumo de pasta y cocaína del mundo, compra casi el 80% de la producción de Bolivia. Al compartir un límite fronterizo de casi 3,200 kilómetros, la mayoría de los cuales se hallan en zonas selváticas remotas, el control es casi imposible.

Hasta los años 90, las familias de élite ubicadas en zonas remotas y bajas, y productoras de ganado dominaban el tráfico de droga de Bolivia. Desde mediados de los 90s, la producción de la pasta y su comercio se extendieron por todo el país, a cargo de pequeños clanes familiares. Ninguna de estas familias posee una parte significativa del mercado, y se les reemplaza rápidamente si son arrestadas o disueltas.<sup>121</sup>

“Hemos destruido más laboratorios en 2014 que nunca antes”, dijo Marco Antonio Ballón Terrazas, líder de Operaciones y Planificación de FELCN. “La mayoría de los laboratorios producen de 100 a 500 kilogramos por semana y están ubicados al noroeste de Santa Cruz”. En 2014, la policía boliviana arrestó a 3.455 personas por cargos relacionados al tráfico de drogas.<sup>122</sup>

La producción de la pasta se ha dispersado por el país, debido a la adopción del “método colombiano”, que consiste en usar coca molida para facilitar su procesamiento, permitiendo procesar la pasta bajo techo. Reportes de prensa muestran que la violencia y otros crímenes relacionados con la droga han incrementado en ciudades donde viven la mayoría de los bolivianos. Sin embargo, el porcentaje de prisioneros por crímenes afines a la droga en el sistema judicial ha disminuido desde que Morales llegó al poder, de más de 70% hasta casi 45%, en la actualidad.<sup>123</sup> Además, de acuerdo al Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, solo el 5% de los crímenes están relacionados al tráfico de drogas; en cambio, 65% son de actividades ilegales relacionadas con robos o hurtos.<sup>124</sup> Una encuesta reciente también encontró que solo 4% de los bolivianos pensaban que el tráfico de drogas, combinado con contrabando y corrupción, era el principal problema del país. En contraste, 44% identificó que el crimen común y los asuntos de seguridad eran sus principales preocupaciones. Los conflictos sociales, el desempleo, la pobreza y la desigualdad, un pobre administración por parte del gobierno y la inestabilidad económica clasificaron más alto que el tráfico de drogas.<sup>125</sup>

El financiamiento de los Estados Unidos para la interdicción cayó en picada desde el 2008, año en el que expulsaron a su embajador y a la DEA –de USD \$41 millones en el 2008

---

121. Entrevista Gonzalo Quezada, 2014.

122. Opinión, 2015.

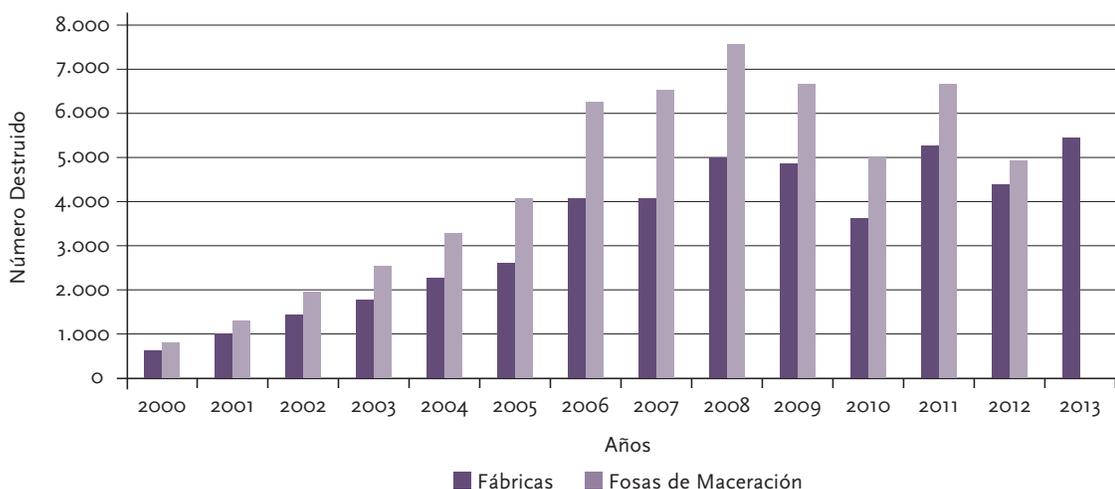
123. Giocaman Aramayo, 2010.

124. Reinicke, 2015.

125. *Ibíd.* p. 7.

a cero en 2013. Aún con menos financiamiento, aliviado en cierto grado por el incremento de fondos por parte del gobierno boliviano, las incautaciones se incrementaron anualmente desde que la DEA salió de Bolivia.<sup>126</sup>

**Gráfico 10: Destrucción de fábricas de cocaína y fosas de maceración en Bolivia, 2000 al 2013**



Fuente: Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas de Bolivia

En noviembre de 2012, los gobiernos de Bolivia, Brasil y Perú formaron un grupo de trabajo permanente para sistematizar los esfuerzos de control de tránsito de narco vuelos entre estos países. El ejército brasileño firmó un acuerdo de \$420 millones para desarrollar el Sistema Integrado de Vigilancia de Fronteras (Sisfron), que incluye radares VANT y sensores instalados entre las fronteras de Bolivia y Paraguay. Su plan incluye colocar radares para derribar vuelos que ignoren órdenes de aterrizar o que han sido identificados como transportadores de drogas ilícitas. El congreso boliviano ratificó esta disposición en abril de 2014. Desafortunadamente, una política anterior parecida, coordinada por la SOUTHCOM de los Estados Unidos, fue fácilmente evadida por los traficantes y terminó resultando en muertes de civiles inocentes.<sup>127</sup>

126. Calestani, 2013. Los críticos dicen que las constantes incautaciones solo reflejan un creciente volumen de producción de cocaína, en vez de una mejorada interdicción.

127. Para más información vea: Kruse, Ledebur y Roncken. El programa “Air Bridge Denial” resultó en violaciones de la soberanía nacional y accidentes desafortunados, sin afectar al narcotráfico de manera significativa. Vea también: Patrick Gallahue, 2011.

## 7. Respuesta internacional

Entre 2007 y 2013, la UE emergió como el principal financista para el control de la coca y cocaína en Bolivia, ya que incrementó significativamente su financiamiento. Su labor anti-narcóticos, con un énfasis especial en la inclusión social y el fortalecimiento de instituciones estatales, llegó a consumir el 36% de su presupuesto en el país.

Estados Unidos ha mantenido su oposición enérgica a la estrategia de Bolivia. Durante los últimos seis años, Estados Unidos ha sostenido que “en los últimos 12 meses Bolivia ha fracasado de manera evidente en adherirse a (sus) obligaciones bajo los acuerdos internacionales”. Sin embargo, en 2011, ambos gobiernos firmaron un nuevo acuerdo para retomar relaciones bilaterales anunciando el intercambio de embajadores, pero hasta septiembre de 2015, esto todavía no había sucedido. El gobierno de Estados Unidos argumenta que, con la expulsión de la DEA en enero de 2009, Bolivia perdió su capacidad de enfrentar el tráfico de drogas. Funcionarios bolivianos expresaron su interés en intercambiar inteligencia con la DEA en enero de 2015, pero eso tampoco ha sucedido. En septiembre de 2015 un ex-informante de la DEA, reveló que después de la expulsión de la agencia en 2008, esta le había encargado señalar a funcionarios del gobierno de Morales de ser partícipes del narcotráfico.<sup>128</sup>

Bolivia ha comenzado a coordinar muy de cerca con sus países vecinos para implementar iniciativas de control de drogas y ha firmado acuerdos con Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú, también con México y Gran Bretaña. Bolivia ha presentado evidencias que, desde el 2009, la interdicción de cocaína ha incrementado en 234%, que se triplicó la cantidad de laboratorios destruidos y que las operaciones de control se han expandido significativamente.

## 8. Impacto en la corrupción

La economía boliviana basada en la extracción se fundamenta, en parte, en actividades ilegales desde contrabando hasta tráfico de drogas, y persiste una corrupción generalizada. Sin embargo, desde 2006 hasta 2014, Bolivia ha mejorado significativamente su clasificación en los estándares internacionales, en comparación con los ocho años anteriores.<sup>129</sup> Los gobiernos, desde el 2000, continuamente han reiterado su compromiso para luchar en contra la

---

128. Huffington Post, 2015

129. Transparencia Internacional, 2014.

corrupción, pero esto solo se aceleró cuando Evo Morales asumió el cargo y se impuso una estricta legislación anticorrupción.

La administración de Morales heredó un sistema judicial disfuncional y muchas veces corrupto, que afectaba el control de las drogas y otras instancias. Morales priorizó la reforma del sistema judicial durante su campaña de octubre de 2014 y el Congreso empezó a redactar proyectos de leyes y tomar otras iniciativas de reforma en 2015.

Los esfuerzos de control de las drogas no han sido identificados como contribuidores fundamentales al problema de la corrupción. En 2013, el Departamento de Estado de EEUU observó: “como cuestión de política, Bolivia no ha facilitado ni promovido actividades ilegales asociadas con el tráfico de drogas. Hubo muchos arrestos e investigaciones a oficiales corruptos en 2012, pero la mayoría de ellos no estuvieron relacionados con el tráfico de drogas. En 2012, todos los miembros del FELCN se sometieron a la prueba de polígrafo y aquellos que no pasaron, fueron transferidos a otros programas.”<sup>130</sup>

El caso más sonado relacionado con el narcotráfico durante el gobierno del MAS (Movimiento Al Socialismo, partido de Morales) fue la extradición a EEUU en 2011 de René Sanabria, cabeza de la policía antidrogas (FELCN) entre 2007 y 2008. A finales de 2013, las cortes judiciales eliminaron los cargos por falta de evidencia contra un superior de DIGCOIN, y contra el Viceministro de Coca y Desarrollo Integral, por corrupción en el otorgamiento de licencias relacionadas a la coca. También en marzo de 2015, se acusó a un comandante de policía, Oscar Nina, y a su familia por lavado de dinero.<sup>131</sup>

El control social de la coca, con su sistema transversal de control entre sindicatos, ha ayudado, sin duda, a limitar la corrupción. Las municipalidades del Chapare, manejadas por sindicatos de cocaleros, han sido reconocidas entre las menos corruptas y más funcionales del país.<sup>132</sup> Desde que Morales salió electo, existe una mayor confianza en el Estado y en la policía, y se han reforzado las expectativas de los ciudadanos que afirman que la corrupción no debe tolerarse.

---

130. U.S. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2014.

131. Agencia Boliviana de Información, 2015.

132. Kohl, Benjamín, 2003. Los sindicatos de cocaleros han manejado las municipalidades del Chapare desde las elecciones de 1995. Desde entonces, el control de ellos se ha mantenido a través de los años.



## IV. Perspectivas para el presente y futuro escenario

La política boliviana de control social de la coca enfrenta considerables presiones, tanto internas como externas. Hasta cierto punto, la viabilidad del proyecto depende de la percepción de equidad entre las regiones cocaleras en términos de “racionamiento” de la producción de coca. Una evaluación llevada a cabo en mayo de 2011 subrayó la necesidad de una estrategia comunicacional más sólida para encarar, de forma precisa, los problemas, no solo entre las regiones, sino también dentro de ellas.<sup>133</sup> Thomas Grisaffi, afirma que: “Todos hablan acerca del sacrificio que hacen para controlar la coca, pero no tienen ni idea de cómo estas políticas son aplicadas en otros sitios”. Retrasos constantes en la capacitación de secretarios de control de la coca también forman otro elemento que ha demorado el cumplimiento a nivel comunitario.

Desafortunadamente, el marco legal obsoleto de la Ley 1008 impide maximizar el potencial del control social. Esto ha creado un limbo legal, y muchos de los problemas de derechos humanos y relacionados con el debido proceso persisten, a pesar que se realizaron reformas parciales. El principal impedimento que precisa urgentemente una reforma, es la autorización legal de 12 mil hectáreas de producción legal en los Yungas, que ha consolidado

---

133. PACS, 2013, pp. 120–123. Las comunicaciones del programa fueron llevadas a cabo principalmente en reuniones y secundariamente por radio. Una telenovela sobre el control social llamada *Cocaj Causainin* fue particularmente efectiva en el Chapare. En los Yungas, donde la radio comunitaria no es tan desarrollada, las reuniones fueron la principal fuente para que los participantes aprendieran sobre el programa.

un bloque firme que ha rechazado cualquier modificación legal, lo cual ayudaría a prevenir una constante y desenfadada producción de coca.

Las críticas a las políticas del gobierno, de los partidos de oposición al gobierno no se han enfocado en el programa de control social. Los partidos de la derecha han acusado al gobierno de ser un títere de los cocaceros, e insisten que los sindicatos ejercen demasiado control sobre sus miembros. El ex presidente Jorge Quiroga, del Partido Demócrata Cristiano, ha argumentado que, al permitir el cato, se ha legalizado el tráfico de drogas.<sup>134</sup> El principal partido opositor, Unidad Demócrata, liderado por el acaudalado empresario Samuel Doria Medina, ha hecho declaraciones vagas sobre la sustitución de la economía de la coca con cultivos lícitos y el incremento de las inversiones en tecnología en el Chapare. La oposición social demócrata, encabezada por Juan del Granado, ha acusado al gobierno de tener vínculos con el narcotráfico.<sup>135</sup>

A finales de 2013, las autoridades anunciaron la formulación de dos leyes nuevas, una legislando la coca y otra el tráfico de drogas. Las leyes, programadas para aprobación a fines de 2015, convertirán el acuerdo cato en una ley que ratificará las 12 mil hectáreas limitadas para los Yungas. Felipe Cáceres, Viceministro de Defensa Social, explicó que “bajo la nueva ley, la idea de zona tradicional desaparece. Habrá una zona legal y una ilegal”. Tal legislación es crucial para institucionalizar las políticas gubernamentales de control de la coca. Pero aún hay cierta resistencia en los Yungas. “Como un hombre que trabajó en el gobierno, quiero la nueva ley”, dijo el ex Viceministro de la Coca y Desarrollo Integral, Dionicio Núñez, “pero como productor de los Yungas, donde perderán las áreas tradicionales me opongo a eso. Creo que tendrá que tener una formulación muy vaga para aprobarse”.

Otra abrumadora limitación a los esfuerzos de Bolivia para el control del narcotráfico es el menor costo de producción de coca y cocaína en Perú. Las limitaciones del control boliviano en una frontera de más de 1.047 kilómetros con Perú, con zonas casi inaccesibles, resultan en que la coca, la pasta base y la cocaína del Perú pueden ingresar a Bolivia a pesar de los esfuerzos del gobierno. Con una de las tasas más bajas de consumo de cocaína en el continente, Bolivia casi no tiene control sobre la demanda externa de Argentina, Brasil, y Europa, mientras que su propia gente tiene poca comprensión de las dimensiones del problema.

Las rivalidades entre los dos ministerios y viceministerios, y la duplicación de sus competencias con casi una docena de agencias, han obstaculizado los esfuerzos y resultado en estos compitiendo por recursos y a veces socavándose entre ellos.<sup>136</sup> Las prolongadas

---

134. Página Siete, 2014.

135. El Sol, 2014; El Diario, 2014.

136. Vea la lista de agencias y organizaciones en el Apéndice 2.

negociaciones entre el PACS y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) para coordinar la titulación de las tierras, impiden que los cocaleros confíen en estas agencias. En otras instancias, otras agencias gubernamentales también han incumplido sus compromisos mutuos, llevando a otros componentes políticos al fracaso.<sup>137</sup>

La falta de personal ha impedido llegar a una implementación efectiva. De acuerdo a Humberto Fuentes, director administrativo del Viceministerio de Defensa Social, “hay apenas suficientes recursos para identificar las limitaciones del control social, pero no para regular el mercado de la coca. Si queremos que este programa sea sostenible, necesitamos hallar más financiamiento”. Con el actual presupuesto limitado, en la actualidad solo hay tres miembros para asegurar la continuidad del PACS y SISCOCA. “Solo para operar SISCOCA, necesitamos 18 técnicos”, remarcó Fuentes. El monitoreo del mercado ha mejorado sustancialmente a través de SISCOCA, pero DIGCOIN solo posee 50 inspectores para controlar a los comerciantes de coca a nivel nacional. A pesar de que ha mejorado la demarcación de fronteras entre las zonas tradicionales (los Yungas) y zonas tanto legales como ilegales (como parques nacionales), hay problemas de ambigüedad en algunas áreas, y como tales, son fuentes potenciales de conflicto.

No hay capacidad para generar mejores mercados para productos procesados de coca lícitos, lo cual impide expandir la demanda legal. El gobierno inicialmente se mostraba optimista que el mercado se desarrollaría rápidamente y, aunque aún sigue comprometido con ese objetivo, se ha dado cuenta que no será como se tenía planeado. Tomará mucho tiempo y esfuerzo para ver la hoja de coca boliviana como té o pasta dental en los estantes de supermercados europeos o norteamericanos.

Dada la historia gubernamental de la burocracia boliviana, que refleja ineficiencia e incapacidad, los resultados concretos alcanzados son verdaderamente impresionantes.<sup>138</sup> A pesar de la carencia de una financiación significativa en 2013 y 2014, la persistencia del control social muestra fortaleza organizacional, confianza y lealtad. El dirigente sindicalista de Caranavi Elías Cruz Aguilar insistió que “hasta ahora, el control social se mantiene en vigor, no en vigor como institución, sino en la conciencia de los productores”.

---

137. PACS, 2013, p. 138, 150, 164.

138. Bolivia, como otros países similares, sufre también una incapacidad para gastar cantidades ya presupuestadas, especialmente en niveles sub-nacionales como las municipalidades.



## V. Conclusiones y recomendaciones

### 1. El control de la coca logra el cumplimiento de los objetivos de desarrollo

La iniciativa de control social de Bolivia ha integrado efectivamente evidencias, como datos de satélite y censos, en sus decisiones e implementación de políticas de inversión social y desarrollo. Estadísticas más fiables y consensuadas han permitido desarrollar mejores estrategias de negociación entre los productores, el estado boliviano y las agencias internacionales. Al limitar la violencia, represión, y criminalización, la iniciativa ha reducido las consecuencias negativas para los cocaleros. Al separar la coca de la cocaína, se ha desarrollado una política integrada y coordinada que involucra a los cocaleros en el apoyo al estado en el control del tráfico.

La iniciativa ha mejorado el acceso de los ciudadanos a la información; ha fortalecido la identidad legal a través del registro biométrico; ha promovido el derecho a la propiedad a través de un aumento significativo de la titulación de tierras; y ha logrado avances en la participación ciudadana en la gestión del gobierno, mediante el aumento de la prestación de servicios, como de salud y educación en comunidades marginadas.

## 2. Aplicabilidad en otras regiones y países

La aplicación más obvia del modelo de control social es en países donde ambos mercados – legal e ilegal– existen o pueden desarrollarse. Esto se aplica más directamente al Perú, donde la misma cantidad de coca es legalmente permitida que en Bolivia, bajo la ley actual,<sup>139</sup> y en menor medida a Colombia, donde a los indígenas se les permite consumir hojas de coca y pequeñas cantidades de cocaína (y marihuana) para uso personal, aunque la venta de cualquier cantidad es ilegal.

El experimento de Bolivia con el control social de la coca tiene una sólida base de vigilancia tecnológica. Ha sido más exitoso donde las organizaciones locales son más fuertes. Es indispensable el respeto de las organizaciones de base como interlocutores legítimos de la población local, lo que significa que el fortalecimiento de organizaciones débiles y su capacidad para representar a las poblaciones locales es un elemento esencial para el control sostenido de la producción. Este enfoque se ha ganado el reconocimiento internacional. El exsecretario general de la Organización de Estados Americanos, José Miguel Insulza, ha llamado al control social, “un modelo único... Bolivia ha tomado la delantera por muchos años hacia lo que debería ser una lucha más soberana y regional contra el narcotráfico”.<sup>140</sup>

Incluso en lugares donde el producto en cuestión (como la coca o amapola) está claramente destinado para el mercado ilegal, gran parte del modelo de control social tiene relevancia si es adaptado a las realidades y condiciones locales. Al permitirle a los cocaleros que cultiven una pequeña cantidad del producto del que dependen para su supervivencia económica, unido con un monitoreo participativo, mejoras en los servicios públicos, compromiso positivo con el estado, iniciativas de desarrollo económico y una reducción de la represión violenta, los productores están en mejor posición para diversificar su producción base y limitar su dependencia en cultivos ilícitos.

## 3. Conclusiones

La política de control social de la coca en Bolivia, aún con sus limitaciones y desafíos inevitables, ofrece una iniciativa digna de mayor consideración. Ha demostrado ser más eficaz y rentable que la erradicación forzosa en el control de la producción de coca, y representa una propuesta local apropiada al contexto. Comparada con el continuo enfrentamiento que hay

---

139. La ley de la coca de Perú fue escrita al mismo tiempo que la de Bolivia.

140. Agencia Boliviana de Información, 2013.

en Perú y Colombia, el enfoque del gobierno boliviano ofrece una alternativa no violenta que da autoridad a los ciudadanos, y mejora las relaciones entre los productores y el estado. Esta política asegura la subsistencia de las familias campesinas y ofrece la esperanza de un desarrollo integrado que incorpora tanto la relación con la coca en Los Andes como la asistencia a los coccaleros en la búsqueda de un medio de vida más allá del cultivo de esta planta. Con muchos menos recursos que sus vecinos, Bolivia ha logrado consistentemente ejercer un mayor control sobre la producción de coca.

A cambio de mayores derechos ciudadanos, los campesinos participantes optan por dejar una vida de dependencia económica ligada a la coca. La confianza es fundamental en este cambio, y se basa en un respeto del gobierno hacia la participación de los coccaleros, combinado con componentes prácticos como la titulación de tierras,<sup>141</sup> educación, salud, infraestructura vial y mejoras de la diversidad de producción de cultivos y su comercialización. “Las cosas están mejor gracias a este proyecto emprendido por nuestro presidente y el acuerdo con nuestros hermanos europeos” afirmó el líder de los Yungas, Elías Cruz Aguilar.

Tres principios fundamentales sustentan el modelo de la política boliviana de la coca y la cocaína, y son esenciales para mejorar la cooperación internacional con los países de bajos ingresos que pueden destinar los cultivos a la producción de drogas ilegales. Estos conceptos son la soberanía, la responsabilidad compartida y el respeto a los derechos humanos. El dirigente sindical Rolando Vargas, y el agricultor Yungueño Juan Mamani, expresan estos conceptos:

Como productores, tenemos que mostrar a la comunidad internacional nuestro compromiso con la eliminación del tráfico de drogas. Las convenciones de las Naciones Unidas nos ponen en la misma categoría que los traficantes, y nosotros nunca hemos sido proveedores de drogas. Por tanto, tenemos que elevar nuestra conciencia y el entendimiento de nuestras responsabilidades para limitar la coca, pero tenemos que hacer lo mismo con la comunidad internacional.

– Rolando Vargas

Este gobierno ha ayudado a crear conciencia de que no podemos cultivar más coca en Caranavi, no solo porque es ilegal, sino también porque dará una mala imagen de nuestro país a la comunidad internacional.

–Juan Mamani

---

<sup>141</sup>. La titulación está incompleta en las zonas de cultivo tradicionales de los Yungas y en alrededor del 30 por ciento del Chapare. PACS, 2013. p. 72.

Aunque ningún sistema es infalible, y múltiples barreras aún obstaculizan su implementación, el programa de control social de Bolivia representa un esfuerzo pragmático y ambicioso para mejorar los medios de vida y ejercer un mayor control estatal sobre el desvío de la coca a los mercados ilícitos.

El modelo boliviano cuenta con una estrecha coordinación entre organizaciones locales sólidas y programas que son adaptados a las condiciones locales, aún a un nivel micro. Estas son las claves para la implementación de cualquier política de desarrollo participativo, porque la participación comunitaria y el diálogo son los principios más importantes en el ejercicio de los programas de desarrollo rural, sin importar dónde o cuál sea el cultivo.

## 4. Recomendaciones

- ▶ Los programas deben ser construidos con un profundo conocimiento de la zona, así como de las diferencias existentes dentro de la misma.
- ▶ Los esfuerzos para limitar, complementar o sustituir la coca y otros cultivos utilizados en la producción de drogas debe priorizar el sustento económico y la sostenibilidad de las familias como un requisito previo esencial para la reducción de cultivos.
- ▶ El compromiso directo con los productores es esencial, ya que la reducción negociada con participación de la comunidad es más sostenible y rentable que la erradicación forzosa.
- ▶ Las políticas de desarrollo económico no deben ser incluidas en un programa anti-narcóticos, ya que incluso los programas más sólidos de oferta sostenible no pueden detener o impedir el tráfico de cocaína.
- ▶ La mayor parte de los esfuerzos para reducir el mercado de la cocaína debe centrarse en la política de la demanda y la reducción de los altos beneficios asociados al comercio ilegal de drogas.
- ▶ Los cooperantes internacionales deberían estar dispuestos a apoyar a las organizaciones de base y a los esfuerzos de los países anfitriones para innovar y proponer nuevas alternativas cuando se trata del control de drogas, como la Unión Europea lo hizo al apoyar el control social de la coca. Los gobiernos y los cooperantes deben proporcionar mayor apoyo para controlar y supervisar el mercado ilícito, especialmente mediante el fortalecimiento de los esfuerzos de instituciones como DIGCOIN de Bolivia, para controlar la venta y transporte de hojas de coca.

- ▶ Los esfuerzos de desarrollo y las organizaciones de financiamiento deben asegurar la inclusión social, la ciudadanía y un papel central para las organizaciones comunitarias locales mediante el fortalecimiento legítimo de los grupos representativos de la sociedad civil como interlocutores válidos.
- ▶ El gobierno boliviano y la comunidad internacional deben proporcionar financiamiento continuo a largo plazo para institucionalizar aún más el control social de la coca.



## Referencias

Allen, C. J. 1988. *The hold life has: Coca and cultural identity in an Andean community*. Washington: Smithsonian Institute Press.

Agencia Boliviana de Información. 2015. Jueza dispone detención preventiva de ex comandante Nina en el penal de Palmasola. 6 de marzo. <http://www3.abi.bo/abi/?i=318088>

— 2013. Insulza pide a Evo exponer la lucha antidroga en la OEA. 17 de noviembre. [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20131117/insulza-pide-a-evo-exponer-lucha-antidrogas-en-oea\\_235507\\_510896.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20131117/insulza-pide-a-evo-exponer-lucha-antidrogas-en-oea_235507_510896.html)

Andean Information Network. 2013. US Drug Control Funding in Bolivia Agosto 21. <http://ain-bolivia.org/2013/08/us-drug-control-funding-in-bolivia/>

— Bolivians seek world market for coca cures. Octubre 6, 2007. <http://ain-bolivia.org/2007/10/ii-22/>

— Update on Drug Policy Issues in Bolivia. Noviembre 7, 2006. <http://ain-bolivia.org/2006/11/update-on-drug-policy-issues-in-bolivia/>

ANF-Agencia 2014. Cerca del 47% de la producción de coca es desviada al narcotráfico. 24 de junio. <http://www.elmundo.com.bo/elmundo/noticia.php?id=1270>

ANF-Agencia 2011. Morales: Narcotraficantes están mejor equipados que el Gobierno. 13 de diciembre. [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20111213/evo-narcotraficantes-estan-mejor-equipados-que-el\\_153174\\_318453.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20111213/evo-narcotraficantes-estan-mejor-equipados-que-el_153174_318453.html).

Associated Press. 2002. Gobierno boliviano aprueba exportación de coca para Coca Cola. 14 de diciembre. <http://www.eluniverso.com/2002/12/14/0001/14/A433C75AFoEC-43398Fo82Eo1167A3215.html>

- Brocchetto, Maria. 2012. Bolivia's Morales to UN: Legalize coca-leaf chewing. CNN, Marzo 13. <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-20994392>
- BBC News. 2012. Peru's Coca Cultivation Increases Again, Says UN Study. BBC News, 26 Septiembre. <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-19737984>.
- CICAD-Estado Plurinacional de Bolivia. 2007. Estudio de prevalencia del consumo de drogas en hogares de diez ciudades de Bolivia <http://vds.gob.bo/Contenedor/Descargas/Doc/Primer%20estudio%20de%20drogas%20en%20hogares%202007.pdf>
- Calizaya, Ernesto. 2012. Romero plantea 'nacionalizar' la lucha contra el narcotráfico. La Razón. 31 de enero. [http://www.la-razon.com/nacional/Romero-plantea-nacionalizar-lucha-narcotrafico\\_o\\_1551444898.html](http://www.la-razon.com/nacional/Romero-plantea-nacionalizar-lucha-narcotrafico_o_1551444898.html)
- . 2013. Incautación de cocaína creció en 234% sin participación de la DEA. La Razón. 20 de enero. [http://www.la-razon.com/nacional/seguridad\\_nacional/Incautacion-cocaina-crecio-participacion-DEA\\_o\\_1763823702.html](http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Incautacion-cocaina-crecio-participacion-DEA_o_1763823702.html)
- Centro de Documentación e Información de Bolivia (CEDIB), n/d. Mapa de Hidrocarburos, Minería y Pobreza. <http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2012/04/Mapa-33-Pobreza-minas-hidr.pdf>
- Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID). 2014. Estudio de Prevalencia del Consumo de Drogas en Hogares en diez ciudades Bolivianas.
- de Achá, Gloria Rose Marie. 2013. Consumo y consumidores de drogas en Bolivia. Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho 2013. <http://www.drogasyderecho.org/assets/bolivia-usuarios.pdf>
- Conzelman, Carol. 2007a. Coca Leaf and Sindicato Democracy in the Bolivian Yungas: The Andeanization of Western Political Models and the Rise of the New Left. PhD diss., University of Colorado, Boulder.
- . 2007b. Yungas coca growers seek industrialization but split on legalization. NACLA: Report on the Americas. <https://nacla.org/news/yungas-coca-growers-seek-industrialization-split-legalization>
- Cortés, Ricardo. 2013. *A Secret History of Coffee, Coca and Cola*. Brooklyn NY: Akashic Books.
- Dávalos, Liliana M., Bejarno, Adriana, Hall, Mark, Correa, H. Leonardo, Corthals, Angelique, Espejo, Oscar. 2011. Forests and Drugs: Coca-Driven Deforestation in Tropical Biodiversity Hotspots. *Environmental Science and Technology*. 45, 1219–1227
- Economía Bolivia. 2013. EBOCOCA la planta estatal industrializadora de coca esta parada. <http://www.economiabolivia.net/2013/06/24/ebococa-la-planta-estatal-industrializadora-de-coca-esta-parada-privados-toman-la-iniciativa/>

- El Deber. 2015. Unos 500 detenidos por la Ley 1008 salieron libres con indulto. 29 de enero. <http://www.eldeber.com.bo/santacruz/500-detenidos-ley-1008-salieron.html>
- El Diario. 2014. Coca: Puntos de vista del oficialismo y oposición. 25 de julio. [http://www.eldiario.net/noticias/2014/2014\\_07/nt140725/politica.php?n=51](http://www.eldiario.net/noticias/2014/2014_07/nt140725/politica.php?n=51)
- El Sol. 2014. Candidato boliviano: 92 % producción coca en Cochabamba va a cocaína. 1 de noviembre. <http://www.elsol.com.ar/nota/209235/el-mundo/candidato-boliviano-92-produccion-coca-en-cochabamba-va-a-cocaina.html>
- ERBOL. 2015. Plantean proyecto para ‘descocainizar’ la hoja de coca. 5 Febrero. [http://www.erbol.com.bo/noticia/economia/05022015/plantean\\_proyecto\\_para\\_descocainizar\\_la\\_hoja\\_de\\_coca](http://www.erbol.com.bo/noticia/economia/05022015/plantean_proyecto_para_descocainizar_la_hoja_de_coca)
- 2014a. UE califica exitosa la lucha contra la droga en Bolivia. 17 de septiembre. [http://www.erbol.com.bo/noticia/seguridad/17092014/ue\\_califica\\_de\\_exitosa\\_lucha\\_antidroga\\_de\\_bolivia](http://www.erbol.com.bo/noticia/seguridad/17092014/ue_califica_de_exitosa_lucha_antidroga_de_bolivia)
- 2014b. 800 cocaleros perdieron su cato de coca en Cochabamba. 24 de julio. [http://www.erbol.com.bo/noticia/seguridad/24072014/800\\_cocaleros\\_perdieron\\_su\\_cato\\_de\\_coca\\_en\\_cochabamba](http://www.erbol.com.bo/noticia/seguridad/24072014/800_cocaleros_perdieron_su_cato_de_coca_en_cochabamba)
- Estado de Bolivia. 2010. Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2011 – 2015 [http://www.vcdi.gob.bo/archivopaps/PNDIC%2011%20Version\\_OFICIAL\\_17-11-2010%20MESDI%20PDF.pdf](http://www.vcdi.gob.bo/archivopaps/PNDIC%2011%20Version_OFICIAL_17-11-2010%20MESDI%20PDF.pdf)
- Estrella del Oriente. 2014. Cochabamba: arrestan a ocho efectivos de Umopar por la muerte de un cocalero. 2 Octubre. <http://www.laestrelladeloriente.com/index.php/noticias/todas-las-categorias/seguridad/item/8008-cochabamba-arrestan-a-ocho-efectivos-de-umopar-por-la-muerte-de-un-cocalero>
- Farthing, Linda, ed. 2014. Reimagining Drug Policy in the Americas. NACLA. <https://nacla.org/article/reimagining-drug-policy-americas>
- 2008. Coca and the Search for Alternatives in *Dignity and Defiance: Stories from Bolivia’s Challenge to Globalization*, ed. Jim Shultz & Melissa. C. Draper, 202–210. Berkeley: University of California Press.
- 2004. Special Update Bolivia: Rethinking Alternative Development. Washington Office on Latin America/Andean Information Network. [http://www.wola.org/publications/special\\_update\\_bolivia\\_rethinking\\_alternative\\_development](http://www.wola.org/publications/special_update_bolivia_rethinking_alternative_development)
- 1997. “Social Impacts Associated with Antidrug Law 1008” in Harry Sanabría and Barbara Leons, *Coca, Cocaine and the Bolivian Reality*. SUNY Press.

- and Benjamin Kohl. 2014. *Evo's Bolivia: Continuity and Change*. Austin: University of Texas Press.
- and Benjamin Kohl. 2012. Supply-side harm reduction strategies: Bolivia's experiment with social control. *The International Journal on Drug Policy* 23 (6): 488–494.
- y Benjamín Kohl. Control Social: ¿Una solución para reducir la cultivación de coca? G Reineike (ed.) *Coca. Una mirada integral*. Tomo 3. Cochabamba: Unión Europea. 205-226.
- and Benjamin Kohl. 2005. Conflicting Agendas: The Politics of Development Aid in Drug-Producing Areas. *Development Policy Review* 23 (2): 183–198.
- and Kathryn Ledebur. 2014. To the Beat of a Different Drum: Bolivia's Community Coca Control in Reimagining Drug Policy in the Americas. NACLA. <https://nacla.org/article/reimagining-drug-policy-americas>
- and Kathryn Ledebur. 2004. The beat goes on: The US war on Coca. NACLA: Report on the Americas, 38(3), 34–39.
- EFE. 2015. Cocaleros van a cumbre para unificar ley de coca. 22 de abril. <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/cocaleros-unificaran-ley-del-regimen.html>
- FM Bolivia. 2012. Ubicación del Chapare favorecería el desvío de coca, según Naciones Unidas. 27 de marzo. <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia80791-ubicacion-del-chapare-favoreceria-el-desvio-de-coca-segun-naciones-unidas.html>
- Friedman-Rudovsky, Jean. 2008. Bolivia's Surprising Anti-Drug Success. *Time* magazine. 15 August. <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1829782,00.html>
- Fundación Millenio. 2012. Papelbol no produjo nada en cinco años. 27 de julio. <http://www.fundacion-milenio.org/FM-en-los-medios-de-comunicacion/papelbol-no-produjo-nada-en-cinco-anos-pese-a-la-inversion-de-bs-162-millones.html>
- Gallahue, Patrick. 2011. Narco-Terror: Conflating the Wars on Drugs and Terror, 14. *Essex Human Rights Review* 8 (1). <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V8N1/Gallahue.pdf>
- Giacoman Aramayo, Diego. 2010. Política de drogas y situación carcelaria en Bolivia in Transnational Institute/WOLA. *Sistemas sobrecargados*. [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recurso/fi\\_name\\_recurso.192.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recurso/fi_name_recurso.192.pdf)
- Gootenberg, Paul. 2009. *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Grisaffi, Thomas. 2013. 'All of us are Presidents': Radical Democracy and Citizenship in the Chapare Province, Bolivia. *Critique of Anthropology*, 33:1, 47–65.

- . 2010. 'We are Originarios... We just aren't from here': Coca leaf and Identity Politics in the Chapare, Bolivia. *Bulletin of Latin American Research*, 29:4, 425–439 .
- Huffington Post. 2015. Operación Rey Desnudo: EE. UU. apunta al gobierno de Evo Morales en investigación secreta por narcotráfico. 17 de septiembre.
- . 2009. Radio Soberanía: The Sovereign Voice of the Bolivian Cocalero? *Unpublished PhD thesis*, The University of Manchester, Manchester.
- Human Rights Watch. 1997. Human Rights Watch World Report 1997 – Bolivia. 1 Enero.
- . 1996. Bolivia under Pressure: Human Rights Violations and Coca Eradication. <http://www.hrw.org/reports/1996/Bolivia.htm>
- . 1995. Bolivia: Human Rights Violations and the War on Drugs, 1 Julio 1995, B708.
- International Centre on Human Rights and Drug Policy. 2011. Backgrounder: Bolivia's concurrent drug control and other international legal commitments.
- Jelsma, M. 2012. Response: Harm reduction for the supply-side: Its time has come. *International Journal of Drug Policy*, 23(1), 20–21.
- Kohl, Benjamin. 2003. Democratizing Decentralization: The Law of Popular Participation in Bolivia. *Journal of Planning Education and Research*. 23:153-164
- Kruse, Thomas, Kathryn Ledebur and Theo Roncken. 1999. Drug War in the Skies. Transnational Institute.
- La Prensa. 2014. DIGCOIN recauda cerca de Bs. 340,000 al mes. La Prensa. 10 de octubre. [http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/seguridad/20141031/digcoin-recauda-cerca-de-bs-340000-al-mes\\_62007\\_102619.html](http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/seguridad/20141031/digcoin-recauda-cerca-de-bs-340000-al-mes_62007_102619.html)
- La Razón. 2013. Ventas de banano a la Argentina caen por la sobreoferta y la crisis. 20 de enero. [http://www.la-razon.com/index.php?\\_url=/economia/Ventas-banano-Argentina-sobreoferta-crisis\\_0\\_1763823701.html](http://www.la-razon.com/index.php?_url=/economia/Ventas-banano-Argentina-sobreoferta-crisis_0_1763823701.html)
- Laserna, Roberto. 1997. 20 (mis) conceptions on coca and cocaine. Clave.
- Ledebur, Kathryn. 2005. Bolivia: Clear Consequences. In *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*, ed. C. Youngers and E. Rosin. Boulder: Lynne Rienner.
- and John Walsh. 2009. "Obama's Bolivia ATPDEA Decision: Blast from the Past or Wave of the Future?" Andean Information Network. Agosto. <http://ain-bolivia.org/2009/08/obama%E2%80%99s-bolivia-atpdea-decision-blast-from-the-pa/>
- and Coletta Youngers. 2013. From Conflict to Collaboration: An Innovative Approach to Reducing Coca Cultivation in Bolivia. *Stability: International Journal of Security and Development*. <http://www.stabilityjournal.org/article/view/sta.aw/51>

—— 2012. Bolivia Drug Control Efforts: Genuine Progress, Daunting Challenges. Andean Information Network/Washington Office on Latin America. Diciembre 12, 2012. <http://ain-bolivia.org/2012/12/bolivian-drug-control-efforts-genuine-progress-daunting-challenges/>

—— 2008. The Coca Debate: Headed toward Polarization or Common Ground? AIN/WOLA. <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Bolivia/Past/AIN-WOLA%20Coca%20Debate%205-23-08.pdf>

—— 2008. Balancing Act: Bolivia's Drug Control Advances and Challenges. AIN/WOLA. <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/past/AIN-WOLA%20Balancing%20Act%205-23-08.pdf>

Léons, Madeline Barbara and Harry Sanabria eds. 1997. *Coca, Cocaine and the Bolivian Reality*. Albany: SUNY Press.

—— 1997. After the Boom: Income Decline, Eradication and Alternative Development in the Yungas. In Léons, Madeline Barbara and Harry Sanabria eds. 1997. *Coca, Cocaine and the Bolivian Reality*, Albany: SUNY Press.

Los Tiempos. 2014. Matan a comunario en Chapare. 1 de octubre. [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20141001/matan-a-comunario-en-chapare\\_275838\\_606534.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20141001/matan-a-comunario-en-chapare_275838_606534.html)

Medrano, July Rojas. 2014. UE ratifica que apoya al país en lucha antidrogas. 9 de mayo. Los Tiempos. [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20140905/ue-ratifica-que-apoya-al-pais-en-lucha-antidrogas\\_272656\\_598813.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20140905/ue-ratifica-que-apoya-al-pais-en-lucha-antidrogas_272656_598813.html)

NotiBoliviaRural. 2014. En el 2014 el FONADAL financiará más de Bs.52 millones de Bolivianos. 24 de julio. [http://www.notiboliviarrural.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9829:en-el-2014-el-fonadal-financiara-mas-de-bs52-millones-de-bolivianos-&catid=303:actualidad&Itemid=555](http://www.notiboliviarrural.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9829:en-el-2014-el-fonadal-financiara-mas-de-bs52-millones-de-bolivianos-&catid=303:actualidad&Itemid=555)

Neuman, William. 2012. Coca Licensing Is a Weapon in Bolivia's Drug War. 26 Diciembre. New York Times. [http://www.nytimes.com/2012/12/27/world/americas/bolivia-reduces-coca-plantings-by-licensing-plots.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/12/27/world/americas/bolivia-reduces-coca-plantings-by-licensing-plots.html?pagewanted=all&_r=0)

Office of Drug Control Policy. s/f. <https://www.whitehouse.gov/ondcp>

Opinión. 2015. El año pasado se aprehendió a 3.455 personas por narcotráfico. 15 de enero. <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2015/0115/noticias.php?id=150288>.

—— 2014. Yungas de Vandiola de Totora acepta 736 catos y firma convenio. 23 de diciembre. <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2014/1223/noticias.php?id=148388>

—— 2014. Unos 800 cocaleros perdieron cultivos por infringir los límites del "cato" de coca. 25 de julio. <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2014/0725/noticias.php?id=134095>.

— 2012. Unos 150 cocaleros del Chapare pierden sus tierras por cultivar más coca. 21 de septiembre. <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0921/noticias.php?id=71933>

Organización de Estados Americanos, 2013. El problema de las drogas en las Américas. [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf)

Página Siete, 2014. DIGCOIN decomisó tres millones de kilos de coca en cinco meses.” 20 de noviembre. <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/6/21/digcoin-decomiso-tres-millones-kilos-coca-cinco-meses-24778.html>

— 2014. Plantean “control” estatal a la coca y retomar desarrollo alternativo. 28 de septiembre. <http://www.paginasiete.bo/decision2014/2014/9/28/plantean-control-estatal-coca-retomar-desarrollo-alternativo-33430.html>

Painter, James. 1994. *Bolivia and Coca: A Study in Dependency*. Boulder: Lynne Rienner.

Palacios, Roberto. 2011. *El desarrollo de un nuevo camino: los éxitos y fracasos de industrialización de la coca en Bolivia*. La Paz: School for International Training.

Plan de Desarrollo Integral con Coca, 2011-2015. [http://www.vcdi.gob.bo/archivopaps/PNDIC%20II%20Version\\_OFICIAL\\_17-11-2010%20MESDI%20PDF.pdf](http://www.vcdi.gob.bo/archivopaps/PNDIC%20II%20Version_OFICIAL_17-11-2010%20MESDI%20PDF.pdf)

Reinicke, Godofredo. 2015. Umbrales entre el narcotráfico y el desarrollo regional en Bolivia. *Puente Investigación y Enlace*. <http://www.piebolivia.org.bo/index.php/noticias/ultimas/item/470-umbrales-entre-el-narcotrafico-y-el-desarrollo-regional-en-bolivia>

— ed. 2012. *Coca: una mirada integral*. Toma 1–5. Cochabamba: Puente de Investigación y Enlace.

Rivera Cusicanqui, Silvia. 2003. *Las fronteras de la coca: Epistemologías coloniales y circuitos alternativos de la hoja de coca: el caso de la frontera boliviano-argentina*. La Paz, Bolivia: IDIS, UMSA, Ediciones Aruwiyiri.

Salm, Hans and Máximo Liberman. 1997. *Environmental Problems of Coca Cultivation*. In Sanabria, Harry and Barbara Léons. 1997. *Coca, Cocaine and the Bolivian Reality*. Albany: SUNY Press.

Sanabria, H. 1993. *The Coca Boom and Rural Change in Bolivia*. (Michigan: University of Michigan Press)

Spedding Pallet, A. 2004. *Kawsachun coca: economía campesina cocalera en los Yungas y el Chapare*. La Paz. La Paz: PIEB/EDOBOL.

PACS (Support program for Social Control of the Coca Leaf -Progama de Apoyo de Control Social de la Hoja de Coca). 2013. *Cultivamos con Responsabilidad: Para cosechar un Nuevo tiempo 2008–2013*.

Transnational Institute. n/d. Fact Sheet: Coca leaf and the UN Drugs Conventions. <http://www.tni.org/briefing/fact-sheet-coca-leaf-and-un-drugs-conventions>

Transparency International. 2014. Corruption Perception Index. <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

Ugarte A., Henry. 2012. Chapare, impulsa giro productivo. Santa Cruz: El Deber. 28 de octubre. <http://www.eldeber.com.bo/nota.php?id=121027212012>.

UN Economic and Social Council. 2008. Making Drug Control 'Fit for Purpose': Building on the UNGASS Decade, 6-7, Commission on Narcotic Drugs, U.N. Doc. E/CN.7/2008/CRP.17. 7 Mayo.

UN Office on Drug and Crime (UNODC)/Plurinational State of Bolivia. 2014. Monitoreo de Cultivos de Coca 2013. (Coca Monitoring in Bolivia). June. [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/Bolivia\\_coca\\_survey\\_2014\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/Bolivia_coca_survey_2014_web.pdf)

— 2014. Colombia: Coca cultivation survey 2013. June.

— 2010. Drug control, crime prevention and criminal justice: a human rights perspective. Note by the Executive Director (Commission on Narcotic Drugs, Fifty-third session, Vienna, 8–12 March) E/CN.7/2010/CRP.6\*–E/CN.15/2010/CRP.1.

— 2006. Coca Cultivation in the Andes: A survey of Bolivia, Colombia and Peru. [http://www.unodc.org/pdf/andean/Andean\\_full\\_report.pdf](http://www.unodc.org/pdf/andean/Andean_full_report.pdf)

UN Office for the High Commissioner on Human Rights. 2012. Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, A/67/275, 9 Agosto.

— 2010. Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, A/65/255, 6 Agosto.

United Nations. 1997. Concluding Observations of the Human Rights Committee. Doc. CCPR/C/79/Add.74, 5 Mayo.

UN Permanent Forum on Indigenous Issues, Report from Eighth Session. 2009. (UN Doc No. E/2009/43 - E/C.19/2009/14), para 89. 18–29 Mayo.

U.S. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2014. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) report. <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2013/vol1/204048.htm#Bolivia>

van Dun, Mirella. 2009. Cocaleros: Violence, Drugs and Social Mobilization in the Post-Conflict Upper Huallaga Valley, Peru. <http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2009-0518-200359/dun.pdf>

Vice-Ministerio de Coca y Desarrollo Integral. 2011. Plan Nacional De Desarrollo Integral Con Coca. 2011–2015. [http://www.vcdi.gob.bo/archivopaps/PNDIC%2011%20Version\\_OFICIAL\\_17-11-2010%20MESDI%20PDF.pdf](http://www.vcdi.gob.bo/archivopaps/PNDIC%2011%20Version_OFICIAL_17-11-2010%20MESDI%20PDF.pdf)

Youngers, Coletta. 2014. A Turning Point for Drug Policy. In NACLA “Reimagining Drug Policy in the Americas” July. 47:2.

—— and John Walsh. 2010. Development first: A more humane and promising approach to reducing cultivation of crops for illicit market. Washington, DC: Washington Office on Latin America. [www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2010/WOLA\\_RPT\\_Development\\_web\\_FNL.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2010/WOLA_RPT_Development_web_FNL.pdf)

—— and Eileen Rosin. 2005. Drugs and democracy in Latin America: The impact of US policy, ed. Coletta Youngers and Eileen Rosin (99–142). Boulder, CO: Lynne Rienner.

Wickberg, Sofia. 2012. Overview of corruption and anti-corruption in Bolivia. Transparency International/Anti-Corruption Resource Center/CMI Institute.



# Apéndice 1.

## Lista de entrevistados

- ▶ Humberto Fuentes. Vice-Ministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas, Director Administrativo. La Paz. Enero 27, 2014.
- ▶ Pedro Ferrano. Director, Programa de Apoyo al Control Social de la Producción de la Hoja de Coca (PACS), Vice-Ministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas. La Paz. Enero 27, 2014.
- ▶ Gonzalo Quezada. Ex Director, Fuerza Especial en la Lucha contra el Narcotráfico – FELCN. La Paz. Enero 28, 2014.
- ▶ Nicolaus Hansmann. Unión Europea, Agregado de Cooperación. La Paz. Enero 29, 2014.
- ▶ Bruno Terceros. Ex Director, Programa de Apoyo al Control Social de la Producción de la Hoja de Coca (PACS), Vice-Ministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas. La Paz. Febrero 28, 2013.
- ▶ Felipe Cáceres, Viceministro de defensa social. La Paz. Enero 27, 2015.
- ▶ Dionisio Núñez, ex Viceministro de la Coca. La Paz. Enero 26, 2015.
- ▶ Oscar Nina, Comandante del FELCN. La Paz. Junio 6, 2009.
- ▶ Marco Antonio Ballón Terrazas, Director Nacional del Departamento de Planificación y Operaciones, FELCN. Enero 30, 2015.
- ▶ César Guedes, Director de UNODC, La Paz, Septiembre 28, 2012.
- ▶ Bruno Terceros, Director de Monitoreo y Evaluación del PACS, La Paz, Febrero 28, 2013.

## Los Yungas

- ▶ Elías Cruz Aguilar, Presidente Regional, APEDCOCA. Caranavi. Enero 25, 2014.
- ▶ Celestina Ticona, Cocalera. Caranavi. Enero 26, 2014.
- ▶ Eustaqui Vilca Tola, Cocalero. Caranavi. Enero 26, 2014.
- ▶ Juan Mamani, Cocalero, Caranavi. Enero 25, 2014.
- ▶ Roberto Mamani, Director del Canal Municipal de Radio y Televisión. Caranavi. Enero 25, 2014.
- ▶ Santusa Gutiérrez, Cocalera, Caranavi. Enero 25, 2014.
- ▶ Productor de Café Caranavi, Cochabamba. Agosto 2014.

## Chapare

- ▶ Marcela López, Comunicadora Social, Control Social, Villa Tunari. Enero 31, 2014.
- ▶ Alieta Ortiz, Comunicadora Social Municipal, Villa Tunari. Enero 30, 2014.
- ▶ Eddie Godoy, Secretario de Vivienda, Federación de los Trópicos. Villa Tunari. Enero 31, 2014.
- ▶ Efrano Choque, Cocalero. San Isidro. Enero 30, 2014.
- ▶ Giovanni Camacho Terrazas, Director, UDESTRO. Villa Tunari. Enero 30, 2014.
- ▶ Rolando Vargas, Secretario Ejecutivo, Unión Central, Villa Tunari. Enero 31, 2014.
- ▶ Rosena Rodríguez, Cocalera. San Isidro. Enero 31, 2014.
- ▶ Juvenal Condori, Cocalero. San Mateo bajo. Enero 16, 2014.
- ▶ Doña María, Cocalera. Villa Tunari. Enero 16, 2014.
- ▶ Marco Erminio Fabricano, Cocalero. Chimoré. Radio Soberanía, Enero 12, 2010.

# Apéndice 2.

## Siglas

### Organismos internacionales

OEA	Organización de Estados Americanos
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
NAS	Sección de Asuntos Narcóticos de Estados Unidos
UE	Unión Europea

### Entidades gubernamentales

VDS	Vice Ministry of Social Defense and Controlled Substances (Vice Ministerio de Defensa Social y Sustancia Controladas)
VDS	Vice-Ministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas.
VCDI	Vice-Ministerio de Coca y Desarrollo Integral.
FTC	Fuerza de Tarea Conjunta.
FECLN	Fuerza Especial en la Lucha contra el Narcotráfico.
UMOPAR	(Unidad Móvil de Patrullaje Rural), división de la Policía Nacional.
UECLIN	Unidad Ejecutora de Lucha Integral contra el Narcotráfico.
CONALTID	Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas.

FONADAL	Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo.
UDESTRO	Unidad de Desarrollo Económico y Social del Trópico de Cochabamba.
UDES Y	Unidad de Desarrollo Económica y Social de los Yungas.
PACS	Programa de Apoyo al Control Social de la Producción de la Hoja de Coca.
DIGPROCoca	Dirección General de desarrollo integral de las regiones productoras de coca.
DIGCOIN	Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización.
CONCoca	Consejo Nacional de Revalorización de la Hoja de Coca.
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria.
SISCOCA	Sistema geo referenciado de cultivos de coca.

## Organizaciones

### Chapare

- ▶ FTCTC Federación de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba
- ▶ Federación de Zonas Tradicionales de los Yungas del Chapare
- ▶ Federación Única Centrales Unidas
- ▶ Federación de Comunidades Interculturales de Chimoré
- ▶ Federación Sindical de Comunidades de Carrasco Tropical
- ▶ Federación Sindical Agropecuaria Mamoré Bulo

### Los Yungas

- ▶ ADEPCoca Asociación Departamental de productores de coca de La Paz
- ▶ COFECAY Confederación de Federaciones Campesinas de los Yungas de La Paz
- ▶ APPROCoca (Caranavi) Asociación Provincial de Productores de Coca de la provincia de Caranavi

**Gráfico A2.1: Instituciones bolivianas de monitoreo de coca<sup>142</sup>**

DN	Diablos Negros	Unidad Militar Aérea de Control de Drogas Boliviano
BR	Brasil	Software y capacitación para DIGPROCOCA para interpretar y analizar imágenes. Dado por un acuerdo Trilateral. Información compartida con el Vice-Ministerio de Defensa Social, UNODC, DIGPROCOCA.
CGU	Sindicato de cocaleros	Seis Federaciones de los Trópicos de Cochabamba, Cofecay and Adepcoca en los Yungas, y otras áreas.
DIG	Dirección General de Producción de coca (DIGPROCOCA)	Unidades de Desarrollo Económico y Social (Chapare, UDESTRO, and los Yungas, UDESY) registro, medidas y monitoreo de parcelas de coca con GPS, medición a distancia laser, etc. Información compartida con UNODC y PACS.
FBTC	Fuerza Boliviana de Tarea Conjunta	Fuerza militar/policial boliviana para reducción de coca
NAS	Sección de Asuntos Narcóticos de los Estados Unidos	Adquisición de GPS y laser de medición a distancia por un acuerdo trilateral. (Estado Unidos no es más un socio activo)
PACS	Programa de Apoyo al Control Social	Promueve y gestiona cooperativamente la producción limitada de coca y fortalece la unión del estado y el sistema de coordinación. El sistema incluye la comercialización de la coca y su transporte en los próximos años. Es oficialmente parte del Vice-Ministerio de Defensa Nacional.
SCEU	Programa de Apoyo para el control social	Financiado por la Unión Europea, el proyecto incluye el Sistema de Monitoreo de Cultivos de Coca (SISCOCA), una base de datos sofisticada que contiene información de títulos de propiedad, imágenes de satélite y ubicación de los cultivos de coca. El sistema incluirá la comercialización de la coca y el transporte en los próximos años. Es oficialmente parte del Vice-Ministerio de Defensa Nacional.
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	El Programas de Monitoreo de Cultivos incluye análisis de imágenes de satélite, fotografías aéreas y verificación del suelo. Se publica un reporte anual. Comparte información con el Vice-Ministerio de Defensa Nacional, DIGPROCOCA, y el Programa de Apoyo Social de Control.

142. Ledebur y Youngers, 2013.



## Sobre los autores

**Linda Farthing** es escritora y editora con 25 años de experiencia en América Latina, en gran parte sobre la hoja de coca y su derivado, la cocaína. Más recientemente, ha contribuido en la edición de “Reinventando las Políticas de Drogas en las Américas” (“*Reimagining Drug Policy in the Americas*”) en la edición de julio del 2014 de la revista del Congreso Norteamericano para América Latina (NACLA). Farthing produjo la película *Cocaine Unwrapped* en Bolivia, y redactó un plan de estudios sobre políticas de drogas para estudiantes de secundaria en los EEUU. Ella es coautora de *Bumerán Boliviano: hegemonía neoliberal y resistencia popular* (Plural, 2007), *Minero con Poder de dinamita* (Plural, 2010), y *Evo’s Bolivia: Continuity and Change* (Texas, 2014).

**Kathryn Ledebur** es investigadora, activista y analista de medios de vida alternativos, estrategias de control de coca y drogas, políticas bolivianas, política extranjera de Estados Unidos y temas de derechos humanos, con más de dos décadas de experiencia en Bolivia. Ella, además, ha participado como consultora de la Oficina de Washington de América Latina en Bolivia, y es miembro del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas. Ledebur ha publicado numerosos artículos, notas e informes proporcionando una visión analítica sobre las drogas y las políticas de desarrollo.

**Linda Farthing** es fundadora y **Kathryn Ledebur** es directora del laboratorio de ideas de Cochabamba, La Red Andina de Información. La red promueve los derechos humanos y la justicia socioeconómica en Bolivia y políticas sobre control de drogas más humanas y efectivas. La red además ofrece información y análisis a colegas de organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y políticos internacionales sobre el desarrollo en Bolivia, el impacto

del gobierno de Estados Unidos y las políticas europeas. Trabajando estrechamente con organizaciones de la sociedad civil en América Latina y en los Estados Unidos, La Red Andina de Información promueve el diálogo político y el desarrollo de alternativas pragmáticas que aborden las necesidades económicas, sociales, políticas y culturales subyacentes de Bolivia.

# Programa de Políticas Globales sobre Drogas

Establecido en 2008, el Programa de Políticas Globales sobre Drogas se propone cambiar el paradigma actual de las políticas internacionales sobre drogas, abandonando el enfoque punitivo vigente y orientándose hacia un enfoque basado en la salud pública y los derechos humanos. El programa se esfuerza por ampliar, diversificar y consolidar la red de organizaciones afines que vienen cuestionando activamente el estado actual de las políticas internacionales sobre drogas. Las dos actividades principales del programa consisten en otorgar financiamiento y, en menor grado, realizar trabajo directo de incidencia.

Al presente, las políticas globales sobre drogas se caracterizan por un régimen de mano dura para la fiscalización de las drogas, que no sólo fracasa en sus objetivos de reducir el consumo, la producción y el tráfico de drogas, sino que también da lugar a una intensificación documentada de la violencia relacionada con el narcotráfico, una crisis de salud pública, y abusos contra los derechos humanos.

## Fundaciones *Open Society*

Presentes en más de 100 países, las Fundaciones *Open Society* trabajan para desarrollar democracias vibrantes y tolerantes cuyos gobiernos den cuenta de sus actos ante sus ciudadanos. Trabajando conjuntamente con las comunidades locales, las Fundaciones *Open Society* promueven la justicia, los derechos humanos, la libertad de expresión, y el acceso a la salud pública y la educación.





Las políticas de drogas que están basadas en los derechos humanos, y promueven la salud pública, son una prioridad para las Open Society Foundations. Nuestros esfuerzos se enfocan en promover la colaboración y expandir la gama de actores comprometidos con la reforma de las políticas de drogas, el empoderamiento de las personas que usan drogas para que aboguen por sus derechos en el ámbito nacional e internacional, y el apoyo a la investigación sobre los costos económicos y sociales de las políticas de drogas actuales.

*Habeas Coca: Control Social de la Coca de Bolivia* es la sexta entrega de una serie de publicaciones realizadas por el Programa Global de Políticas de Drogas de las Open Society Foundations, que documenta ejemplos positivos de la reforma de la política de drogas en todo el mundo. Esperamos que este estudio inspire a los políticos y defensores de personas afectadas por políticas de drogas en el diseño de políticas centradas en los derechos que sean científicamente sólidas y humanas.

*Habeas Coca: Control Social de la Coca de Bolivia* es la primera en la Serie Lecciones para Políticas de Drogas en explorar la reforma política desde el lado de la oferta. Este informe documenta la transición de Bolivia de dos décadas de erradicación forzosa, una táctica criticada por su violencia y graves violaciones de los derechos humanos, hacia un programa de control social de la coca, alabado internacionalmente por su eficacia. Con énfasis en la soberanía, la responsabilidad compartida, y el respeto por los derechos humanos, el programa de control social de la coca representa un esfuerzo pragmático y ambicioso para mejorar los medios de vida y ejercer un mayor control estatal sobre el desvío de la coca a los mercados ilícitos. No solo es un programa local apropiado a su contexto cultural; la iniciativa del control social de la coca en Bolivia también ha demostrado ser más efectiva y rentable que la erradicación forzosa en el control de la producción de coca.

Además de la reforma de políticas de drogas, Open Society Foundations trabajan en todo el mundo para promover la salud, los derechos y la igualdad, la educación y la juventud, la gobernabilidad, la rendición de cuentas, los medios de comunicación y las artes. Buscamos construir democracias vibrantes y tolerantes, cuyos gobiernos rindan cuentas a sus ciudadanos.

