



04

**ENSAYOS PARA UN NUEVO
PARADIGMA EN LA POLÍTICA DE
DROGAS**

Coord. Elena Conde Pérez

Proyecto I+D+i “Fiscalización internacional de drogas:
problemas y soluciones” (DER-2016-74872-R),
financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y
el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

OP 04/20

Occasional Papers

Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas, Finca Mas Ferré. 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid, Spain.

© Elena Conde Pérez, Armando Fernández Steinko, Constanza Sánchez Avilés, Amparo Martínez Guerra, Milena Costas Trascasas, Araceli Manjón-Cabeza Olmeda, José Miguel Sánchez Tomás, Marzia Anna Rosti, Augusto Vitale, Adrián Restrepo.

Miembros del Equipo Investigador:

IP, Araceli Manjón-Cabeza Olmeda (UCM)

Elena Conde Pérez (UCM)

Armando Fernández Steinko (UCM)

Miembros del Equipo de Trabajo:

Milena Costas Trascasas (OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS, ONU), Marzia Anna Rosti (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO), Antonio Remiro Brotons (UCM), Amparo Martínez Guerra (UCM), Constanza Sánchez Avilés (ICEERS), José Miguel Sánchez Tomás (URJC, Tribunal Constitucional), Augusto Vitale (Universidad de la República, Uruguay), Adrián Restrepo (Universidad de Antioquía), Gabriel Miró Miquel (Colegio de Abogados de Barcelona) y Carlos Brito Siso (UCM).

ISSN: 2530-0849

El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores.



Instituto Complutense
de Estudios Internacionales

Índice

<i>INTRODUCCIÓN</i> ELENA CONDE PÉREZ	5
<i>I PARTE: MARCO POLÍTICO-ECONÓMICO Y PERSPECTIVA HISTÓRICA</i>	7
• ECONOMÍA DEL NARCOTRÁFICO Y ESTRATEGIAS DE CRIMINALIZACIÓN ARMANDO FERNÁNDEZ STEINKO	8
• OPIO Y DERECHO INTERNACIONAL ELENA CONDE PÉREZ	13
<i>II PARTE: LAS DROGAS: PROBLEMAS A SOCIADOS A CUESTIONES GENERALES DE REGULACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA</i>	19
• RECIENTES DESARROLLOS EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE DROGAS. REFLEXIONES EN TORNO A LA 63ª SESIÓN DE LA COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES DE LAS NACIONES UNIDAS CONSTANZA SÁNCHEZ AVILÉS	20
• LA UE ANTE EL BLANQUEO DE CAPITALS: EXPERIENCIAS DE LA LUCHA INTERNACIONAL CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS AMPARO MARTÍNEZ GUERRA	26
• EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS DE DROGAS: SU IMPACTO EN LAS FAMILIAS VULNERABLES Y DEPENDIENTES DE CULTIVOS ILEGALIZADOS MILENA COSTAS TRASCASAS	34
<i>III PARTE: PROBLEMAS Y SOLUCIONES. ESTUDIOS DE PAÍSES</i>	42
• UNA MENTIRA, MUCHOS INTERESES Y UNA EPIDEMIA: OPIÁCEOS EN ESTADOS UNIDOS ARACELI MANJÓN-CABEZA OLMEDA	43
• ANÁLISIS CRÍTICO DE LA TRANSPOSICIÓN AL DERECHO ESPAÑOL DE LAS ACTUALIZACIONES DE LOS LISTADOS DE ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICOS A EFECTOS PENALES JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ TOMÁS	48
• EL “MODELO BOLIVIANO ANTIDROGA” DE EVO MORALES Y SU LEGADO EN LA BOLIVIA DE HOY MARZIA ROSTI	54
• CANNABIS MEDICINAL: ACCESO Y USOS EN EL MARCO ACTUAL DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE DROGAS. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA Y URUGUAY AUGUSTO VITALE MARINO	64
• DE LA SUSTITUCIÓN A LA ERRADICACIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA ADRIÁN RESTREPO PARRA	70

EL “MODELO BOLIVIANO ANTIDROGA” DE EVO MORALES Y SU LEGADO EN LA BOLIVIA DE HOY

MARZIA ROSTI¹

Resumen

El texto ofrece un breve recorrido del “modelo boliviano antidroga” promovido por el Presidente Evo Morales desde el 2006 hasta el 2019, colocándolo en el contexto regional y evidenciando las tensas relaciones con Estados Unidos que promovieron la “guerra contra las drogas” y el “paradigma prohibicionista” desde los años 70. Cierra el análisis una breve referencia al gobierno de Janine Áñez, presidente *ad interim* desde el noviembre 2019.

Palabras clave: Bolivia, hoja de coca, “modelo boliviano antidroga”, Evo Morales, “diplomacia de la coca”, Janine Áñez.

Summary

The article provides a brief overview of the “Bolivian anti-drug model”, adopted by President Evo Morales from 2006 to 2019, in order to insert it in the regional context and to focus on the tense relationship with USA as they were promoting the “war against drugs” and the “prohibitionist paradigm” since the 70s. The analysis ends up briefly referring to the government of Janine Áñez, President *ad interim* since November 2019.

Key words: Bolivia, coca leaf, “Bolivian anti-drug model” Evo Morales, “diplomacia de la coca”, Janine Áñez.

1 Marzia Rosti es Doctora en Sociología del Derecho y Profesora Titular de Historia e Instituciones de las Américas en la Università degli Studi de Milán - Italia, donde imparte el curso de Historia e Instituciones de América Latina y el curso de Historia, Instituciones y Derechos de América Latina.

1. Introducción

El Estado de Bolivia² representa un caso de estudio interesante por lo que concierne al cultivo y al consumo de la hoja de coca, práctica milenaria que se ha entrelazado, sobre todo desde la mitad del siglo pasado, con el problema del consumo de sustancias estupefacientes, con las dinámicas del narcotráfico y con la “guerra contra las drogas” promovida por los Estados Unidos.

Según los datos de 2018 (UNODC, 2018b, págs. 1-2) el cultivo de la planta de coca se extiende por alrededor de un cuarto de la superficie del país (23.100 hectáreas) y se practica en las regiones de Los Yungas en el departamento de La Paz (65%), en el Trópico de Cochabamba (34%) y en el norte de La Paz (1%). Existen dos mercados legales -Villa Fátima en el Departamento de La Paz y Sacaba en el Departamento de Cochabamba- hacia los cuales parecen converger, una vez que se hayan recogido, todas las hojas de coca, para allí venderse para los usos tradicionales entre los cuales, principalmente, la práctica ancestral del *akulliku*, o sea su masticación en su estado natural, que -según diferentes estudios- aporta vitaminas, proteínas, fibras, calorías y calcio, disminuye la sensación de fatiga y el hambre y evita los efectos del conocido mal de montaña, causado por la falta de oxígeno en la atmósfera a grandes altitudes. En 2015 se estimaron unos 75.000 coccaleros, o sea los campesinos que cultivan el arbusto de la coca, y son 237.000 las familias que dependen de esta actividad, que requiere, por un lado, una inversión inicial limitada, y por otro, mucha mano de obra no especializada para la sucesiva recogida de las hojas cada 3-4 meses (UNODC, 2015, 2018a, pág. 147).

Durante los años, los datos han revelado que por los dos mercados mencionados no ha pasado toda la cantidad de hoja de coca que se estimaba que había sido recogida y esto ha llevado a la conclusión -tal vez de manera demasiado apresurada- que alrededor del 40% ha sido absorbido por los circuitos del

2 Se usará la denominación más corriente de Bolivia, si bien se recuerda que la denominación completa es la de Estado Plurinacional de Bolivia, conforme a lo dispuesto en el Preámbulo de la Constitución de 2009 y en el Decreto Supremo n. 0405 de enero de 2010.

mercado y del consumo ilegal. De hecho Bolivia resulta ser el tercer productor mundial de cocaína³ (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2019; UNODC, 2018c) tras Colombia y Perú y constituye un corredor estratégico para el tránsito de la droga en América Latina (UNODC, 2015, págs. 104 y 108; Rocabado Sánchez, 2017, pág. 95), ya que comparte sus 6.000 kilómetros de frontera, que por la conformación misma del territorio se pueden definir como ‘permeables y porosos’, con Brasil y Argentina, naciones que presentan los mayores mercados internos de la droga de la región, y con Perú y Paraguay, respectivamente, el segundo mayor productor de cocaína y el primer productor de marihuana de Sudamérica (UNODC, 2018b, págs. 2 y 55-58). En cuanto al consumo de sustancias estupefacientes, en cambio, los estudios disponibles revelan porcentajes bastante bajos con respecto a la media mundial (Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas [CICAD], 2019).

Por mucho que los análisis sostengan que Los Yungas alimentan el mercado ilícito boliviano con alrededor del 9% de la producción y El Chapare con más del 90%⁴ (UNODC, 2018b, pág. 1, 2019), hace falta precisar que la relación directa entre “coca que no pasa por el mercado autorizado” y “coca que va al narcotráfico” quizás es demasiado apresurada y restrictiva ya que, además de la falta de instrumentos precisos y compartidos para medir de forma exacta la cantidad de hojas producidas, hay que recordar que en la economía de Bolivia -tanto en el pasado, como en el presente- el cultivo de la coca complementa la agricultura de subsistencia, tanto porque proporciona un producto que se consume a diario, como porque representa una fuente segura e inmediata de ingresos generada por una ‘economía

3 A nivel mundial la superficie utilizada para el cultivo de la planta de coca es de 213.000 hectáreas, de las cuales el 68,5% está en Colombia (146.000 hectárea), el 21% en Perú (43.900 hectáreas) y el 10% (23.100 hectáreas) en Bolivia.

4 Se ha observado que la coca producida en Los Yungas es la más adecuada para el akulliku y la de Chapare es más ácida porque tiene mayor alcaloide y, por eso, es menos agradable para el masticado pero con un mejor componente para la producción de droga. Esta última hoja probablemente en parte va al narcotráfico y en parte se dirige a centros mineros, donde se consume la hoja para incrementar la capacidad de trabajo.

informal⁵ (UNODC, 2018a, pág. 149) (a veces hasta ilícita), por la cual optan a menudo los campesinos, que viven en condiciones de pobreza⁶ (CEPAL, 2019; PNUD, 2019a, 2019b, pág. 26), en zonas aisladas y excluidas del circuito económico nacional⁷ (Reyes Rodas, 2018), en cuanto las desigualdades en la distribución del ingreso siguen siendo considerables⁸ (CEPAL, 2018).

2. El “modelo boliviano antidroga” de Evo Morales

Con el apoyo financiero y logístico de los Estados Unidos y de la comunidad internacional, desde el gobierno de Hugo Banzer (1971-1978) hasta la presidencia de Evo Morales (2006) Bolivia adoptó el “paradigma prohibicionista” y -dado que la hoja de coca fue considerada una sustancia estupefaciente- se intentó prohibir su masticación (Convención Única de 1961) y se permitieron los cultivos “legales” solo en las Yungas de La Paz por una extensión total de 12.000 hectáreas, mientras que en el resto del país se habrían tenido que erradicar en cuanto “ilegales” (Ley 1008 de 1988). Respecto a la penalización y la prevención, se aprobaron disposiciones de Derecho Penal y Procesal particularmente estrictas, sin distinción ni gradualidad de las penas sobre la base del tipo

5 Precisamente en el El Chapare y sobre todo a partir de los años 60-70 en adelante, fue la única o por lo menos una de las pocas fuentes de ingresos.

6 En 2017 a nivel nacional la pobreza era del 36,4% (28,2% urbana y 55,1% rural) y la pobreza extrema era del 17,1% (9,3% urbana y 34,6% rural). En 2018, el Instituto Nacional de Estadística (INE) indicaba que el 54% de la población rural vivía en pobreza “moderada” y el 34,6% en pobreza extrema; en las zonas urbanas el 26% en una situación de pobreza “moderada” y el 7,2% en una situación de pobreza extrema.

7 “El problema para los cocaleros de Cochabamba es que el mercado más cercano, Sacaba, está a trasmano de la vía a Santa Cruz, por lo que muchas veces su traslado implica costos adicionales y desincentivando el paso de la hoja por él. Sería conveniente abrir un mercado autorizado en Bulu Bulu. Así, recién se podría saber cuánta de la hoja de coca producida en Chapare pasa por el mercado legal”.

8 Aunque el índice de Desarrollo Humano (IDH) haya crecido de 0,536 de los años 90 a 0,703 del 2018, el país haya sido colocado entre las naciones con un índice alto (en el lugar 114 sobre 189) y que el PIB en los últimos 10 años haya crecido en promedio un 4,9%.

o de la cantidad de droga en posesión de los acusados (Ley 1008 de 1988).

En cambio, desde el ascenso de Morales a la presidencia en el 2006, el gobierno asumió una política, por un lado, de defensa del consumo de la hoja de coca y, por el otro, de lucha contra el tráfico para fines ilícitos. Cabe señalar que entonces, el país aún no había alcanzado los objetivos del “paradigma prohibicionista”: la superficie total de cultivos era de 27.500 hectáreas, que incluían, además de Los Yungas, la región de El Chapare, no se había prohibido la masticación de la hoja de coca y tampoco se había erradicado lo plantado en las zonas declaradas “ilegales” dentro de 1989, tal como estaba previsto en los tratados internacionales suscritos por La Paz.

Una primera señal de la nueva política llegó a la comunidad internacional en septiembre de 2006 cuando, con motivo de la 61ª sesión inaugural de la Asamblea de las Naciones Unidas, Morales se presentó con algunas hojas de coca en la mano subrayando que era “una injusticia histórica penalizar la hoja de coca” ya que “representa la cultura andina, el medio ambiente y la esperanza de los pueblos” y observó que “No es posible que la hoja de coca sea legal para la Coca Cola y sea ilegal para otros consumos medicinales en nuestro país y en el mundo entero”⁹. Recordó además que las Naciones Unidas tendrían que reconocer las propiedades curativas de la planta demostradas por varios estudios; así como acordó que la hoja de coca en su estado natural no es dañina para la salud y que por lo tanto se la tendría que eliminar de la lista de las sustancias ilícitas, aun admitiendo que precisamente a partir de esta se obtiene “un producto ilegal” contra cuya producción prometió que iba a adoptar una política justa y eficaz, pero sin prever la total erradicación de la planta, como los gobiernos anteriores habían programado y prometido a los Estados Unidos (Losardo, 2015, pág. 68).

Diez años después, en 2016, de nuevo en la sede de las Naciones Unidas, Morales volvió al asunto, haciendo hincapié en el fracaso de las políticas antidrogas adoptadas a nivel

9 Morales provoca a la ONU al mostrar hoja de coca. (2006) Infobae. 20 de septiembre. Disponible en: <http://www.infobae.com/2006/09/20/277118-morales-provoca-la-onu-al-mostrar-hoja-coca/>.

nacional y regional, e indicando nuevamente a los Estados Unidos entre los principales responsables, los cuales, desde el final de la Guerra Fría, “con el problema de las drogas” habían creado “la excusa para aplicar una lógica imperialista” en el área latinoamericana y una “política intervencionista” en zonas ricas en recursos naturales “para el control y el saqueo de los mismos”. Por eso, pidió a las Naciones Unidas acciones concretas entre las cuales “disolver la DEA, cerrar las bases militares norteamericanas, acabar con el intervencionismo, acabar con la certificación unilateral, aprobar una resolución para terminar de una vez por todas con el secreto bancario”¹⁰.

Al mismo tiempo Morales defendió los resultados conseguidos por Bolivia con respecto a la reducción de los cultivos de coca en términos de superficie y, siempre con algunas hojas en la mano, concluyó recordando cómo la planta había sido “víctima de los intereses del narcotráfico y del capitalismo [...] la hoja de coca es nuestro alimento saludable y nutritivo, es nuestra medicina, parte de nuestro espíritu comunitario, cultura e identidad. Es nuestra ofrenda para la vida y no para la muerte”¹¹.

3. La diplomacia de la coca

A nivel internacional entre las iniciativas promovidas con la “diplomacia de la coca”, cuyo lema fue “Coca sí, cocaína no”, se recuerda cuando, en 2009, La Paz exigió la corrección del error histórico que prohibía el consumo tradicional de la hoja de coca, ya que constituía “un atentado a los derechos de los pueblos indígenas” reconocidos a nivel internacional, y pidió quitar la hoja de la Lista I de las sustancias estupefacientes y modificar los puntos 1.c y 2.e del art. 49 de la Convención Única de 1961. Por la oposición de 18 Estados miembros¹² de la Convención, La Paz decidió,

10 Asamblea de la ONU sobre drogas: Evo Morales defiende la hoja de coca y pide cerrar la DEA y las bases militares de EEUU. (2016). Nodal. 22 de abril. Disponible en: <http://www.nodal.am/2016/04/asamblea-de-la-onu-sobre-drogas-evo-morales-defiende-la-hoja-de-coca-y-pide-cerrar-la-dea-y-las-bases-militares-de-eeuu/>.

11 Ibídem.

12 Objections and support for Bolivia's coca amendment. (2011). 1 de marzo. Disponible en: <http://www.dru->

en el 2011, de retirarse de la Convención misma, para adherir nuevamente en el 2013¹³, con el “derecho de reserva”¹⁴ respecto al citado artículo, para permitir la práctica del *akulliko* en el *solo* territorio boliviano y esta propuesta fue aprobada por la mayoría de los Estados miembros.

Siguieron medidas poco diplomáticas, pero de gran impacto en la sociedad boliviana y no solamente: en 2008 Morales suspendió las actividades de la DEA, percibida como la mano derecha de la embajada de los Estados Unidos en el país y, en 2009 -como señal que marca una ruptura con la política adoptada por sus predecesores- expulsó a todo su personal. Al presidente Obama, que calificó Bolivia como uno de los países que en mayor medida produce y permite la circulación de las drogas ilícitas, contestó declarando que durante los años la DEA se había quedado “con el 50% de la cocaína” precisamente para financiar las actividades ilegales y que, además, de forma directa o indirecta, “protegía al narcotráfico”¹⁵. Resultó que, de 2006 a 2012, las subvenciones por parte de los Estados Unidos se redujeron progresivamente hasta desaparecer y, a partir de 2009, fueron reemplazadas por asignaciones del Tesoro General de la Nación y de la Unión Europea¹⁶ (CONALTID, 2016, págs. 9 y 38).

En 2016 además Bolivia participó en la UNGASS y se adhirió al grupo de países¹⁷ que abogaban por una reforma de las políticas globales que incluyese el principio de la moderación de las penas, un enfoque sobre el tema desde una

glawreform.info/en/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/1184-objections-and-supportfor-bolivias-coca-amendment.

13 Vigente desde el 10 de febrero de 2013. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2013/CN.94.2013-Eng.pdf> y https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-18&chapter=6&clang=_en#EndDec.

14 Disponible en: <http://comunicacion.presidencia.gob.bo/noticias/noticias.php?id=506>

15 Evo Morales acusa a la DEA de “robar” 50% de cocaína incautada. (2016). 20 de junio. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Evo-Morales-acusa-a-la-DEA-de-robar-50-de-cocaína-incautada-20160628-0002.html>.

16 En el marco del Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial, que dispuso 60 millones de Euros.

17 Entre los países: Canadá, la mayoría de las naciones de América Latina y algunos gobiernos europeos.

perspectiva mayormente sociosanitaria, una posible despenalización y legalización del uso de algunas sustancias, pero, sobre todo, una mayor autonomía de los gobiernos en la adopción de estrategias adecuadas y una mayor coordinación de éstas a escala regional, siempre en el marco de las Convenciones internacionales vigentes.

En el 2019 participó en la Sesión de la Comisión de Estupefacientes (CND) donde reiteró los resultados positivos del “modelo boliviano antidroga”, por un lado, desvinculado de los Estados Unidos (Ariñez, 2019) y, por el otro, alineado con el objetivo de la regionalización, sobre todo después de la creación en Santa Cruz de la Sierra, del Centro Regional de Inteligencia Antinarcóticos (CERIAN), precisamente para coordinar la lucha contra el narcotráfico con los limítrofes Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú¹⁸.

4. La nueva Constitución del 2009 y las tres Estrategias

A escala nacional, se recuerda el art. 384 contemplado en la nueva Constitución de 2009 que establece que “El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley”.

Como señal de la nueva política que iba a distinguir entre uso legal e ilícito de la hoja de coca, se crearon órganos específicos, por un lado, para la lucha contra el narcotráfico y contra el consumo de las drogas¹⁹ (García

18 Bolivia es sede del Centro Regional de Inteligencia Antinarcóticos. (2018). 8 de mayo. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2018/May/bolivia-es-sede-del-centro-regional-de-inteligencia-antinarcoticos.html>.

19 Se crearon el Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) y se nombró el Viceministro de Defensa y Sustancias Controladas, que desde 2006 hasta noviembre 2019 ha sido Felipe Ladislao Cáceres García. Además otros organismos: la Dirección General de Defensa Social (DIGEDES), la Dirección General de Sustancias Controladas (DGSC) y la Dirección de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN)

Díaz y Stockli, 2015, págs. 25-27) y, por otro, para la reevaluación de la hoja de coca dentro del respeto de la cultura y de las tradiciones nacionales²⁰ (Decreto Supremo 0649 de 29 de septiembre de 2010).

Finalmente, desde 2007, La Paz promovió tres estrategias cuyo objetivo común era, en primer lugar, la lucha contra el narcotráfico, marcando una ruptura respecto a las políticas anteriores impuestas por los gobiernos extranjeros, sobre todo el estadounidense y, en segundo lugar, el de reducir los cultivos de coca, con una postura diferente con respecto a los cocaleros.

En concreto, la primera Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Coca (2007-2010) (CONALTID, 2007) intentó garantizar una supervivencia digna a los cocaleros, permitiéndoles el *cato*²¹ tras registro previo. Además, se aumentó la superficie total permitida para el cultivo de la planta de coca, pasando de unas 12.000 a 20.000 hectáreas -una extensión más realista de las 12.000 hectáreas establecidas por la Ley 1008- subdivididas en 12.000 en Los Yungas de La Paz, 7.000 en el trópico de Cochabamba y 1.000 en el Caranavi (CONALTID, 2007, págs. 29-31 y 39; Leserna, 2009, págs. 17-49).

La estrategia sucesiva -Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca (2011-2015) (CONALTID, 2011)- se focalizó en la reducción de la zona de cultivo a 20.000 hectáreas²² (CONALTID, 2013) (aumentada mientras tanto hasta 31.000 hectáreas), sin imposiciones, sino “de acuerdo” con los cocaleros que se demostraron entonces más propensos a sustituir el cultivo excedentario de coca con productos alternativos seleccionados con

y la Unidad Ejecutora de Lucha Integral Contra el Narcotráfico (UELICN).

20 Se crearon un Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente y el Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización e Industrialización de la Hoja de Coca (CONCOCA).

21 El *cato* es un área de 40m x 40m (como un campo de fútbol) destinado al cultivo del arbusto de coca para el uso personal/familiar. Se legalizó en el 2004 con un acuerdo entre los cocaleros de Cochabamba y el gobierno de Carlos Mesa. Más tarde se extendió a otras regiones del país.

22 Aunque un estudio financiado por la UE hubiese indicado que la superficie total máxima necesaria para abastecer el consumo nacional legal era de 14.705 hectáreas.

mayor cuidado y supervisados durante sus diferentes fases de producción (UNODC, 2018a, págs. 162-163, 2018c).

Finalmente, la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca (2016-2020) (CONALTID, 2016) agregó al objetivo de la reducción “pactada” de los cultivos excedentarios²³ (CONALTID, 2016, págs. 22 y ss.) la puesta en común y el control a nivel interregional de las estrategias nacionales, en línea con lo que se desprendió de la mencionada UNGASS que tuvo lugar en el mismo año.

En conjunto, las tres estrategias adoptadas registraron sin duda algunos buenos resultados: entre 2007 y 2018 la superficie cultivada se redujo, efectivamente se pasó de unas 28.900 a 23.100 hectáreas, gracias a una postura diferente hacia los cocaleros, a la importante función económica del *cato*, que generó ingresos garantizados de alrededor de 200 dólares al mes y también por la Ley de coca del 2017.

5. Las Leyes del 2017

En 2017 se produjo a nivel normativo la disociación entre cultivo de la planta de coca, consumo legal tradicional y tráfico ilícito de sus hojas con la aprobación de la Ley General de la Coca (8 de marzo de 2017, n. 906) y de la Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas (16 de Marzo de 2017, n. 913), que sustituyeron la Ley 1008 de 1988.

La Ley 906²⁴ indica entre los objetivos los de la valorización y de la defensa de la hoja de coca en sus usos tradicionales, promueve la investigación para ulteriores usos legales (art. 2), enumera los usos específicos de la hoja de coca²⁵ y añade el reconocimiento más completo, es decir su valor cultural: “El Estado

23 Prevé cuatro puntos “Reducción de la oferta; Reducción de la demanda; Control de cultivos excedentarios de coca; Responsabilidad internacional compartida” con unos gastos previstos de “3.440 millones de bolivianos, equivalentes a 492 millones de dólares”.

24 Disponible en: <http://conaltid.gob.bo/marcolegal/leyes>

25 Art. 13: “a) Acullicu, pijcheo, coqueo o boleo [...]; b) Usos rituales [...]; c) Usos medicinales [...]; d) Usos alimenticios [...]; e) Usos investigativos e industriales [...]”.

Plurinacional de Bolivia reconoce el uso de la coca dentro de las técnicas, prácticas, valores, ritos y ceremonias realizadas por la cultura Kallawayaya, Aymara, Quechua y otras” (art. 14).

Las novedades principales tienen que ver con las regiones en las cuales será permitido el cultivo del arbusto, la extensión máxima de los cultivos y el objetivo de obtener de su hoja, gracias a la investigación dedicada²⁶ y a específicos procesos industriales, algunos productos “legales” para exportar a los países limítrofes (art. 27) (Cuiza, 2017).

La Ley prevé “Zonas Autorizadas de Producción de Coca” (art. 16), de las cuales forman parte algunas de las regiones del Departamento de La Paz y otras del Departamento de Cochabamba, donde la superficie legal para los cultivos renovables -tanto para el consumo tradicional como para el desarrollo de la investigación y de la industrialización de la hoja de coca- ha sido incrementada de 12.000 a 22.000 hectáreas, repartidas entre el Departamento de La Paz (14.300 hectáreas) y el Departamento de Cochabamba (7.700 hectáreas). Además hay “Zonas no Autorizadas” cuyos cultivos estarán sujetos, en cambio, al programa de erradicación del Ministerio de Gobierno, de forma coordinada con el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

La asignación de 7.700 hectáreas para el cultivo legal de la coca al Departamento de Cochabamba, concretamente a El Chapare, provincia natal de Morales, no estuvo exento de críticas sobre todo por parte de los coccaleros de Los Yungas los cuales, hasta entonces, gracias a la Ley 1008, poseían el monopolio, y que recibieron como “compensación” -con la cual quedaron satisfechos- el aumento de la superficie asignada que pasó de las 12.000 a las 14.300 hectáreas, aunque hubo divisiones en su interior²⁷ (Cuiza, 2017). Como era de esperar, en cambio, la asignación fue bien recibida por los coccaleros de El Chapare, ya que cumplió con las reivindicaciones que surgieron

26 Realizada por el Centro de Investigación Integral de la Coca, universidades, centros de investigación e institutos nacionales e internacionales, (arts. 33-34).

27 F. Gutiérrez Presidente de Adepcoca de Los Yungas fue muy crítico, en cambio A. Mamani representante de Cofecay-Mujeres de Los Yungas, W. Soto para Cofecay-Varones y S. Orellana, Secretaria de la Organización de las Seis federaciones del Trópico de Cochabamba se declararon a favor.

a partir de los años 80 en adelante, cuando se opusieron a los proyectos de erradicación de la planta impuestos por los diferentes Gobiernos de acuerdo con los Estados Unidos (Guerra de la Coca).

A escala nacional, la oposición -Unidad Democrática y el Partido Demócrata Cristiano- calificó el texto una “narco ley”, que habría convertido Bolivia a los ojos de la comunidad internacional en un “narcoestado”, sobre todo por haber asignado a El Chapare una cuota legal de hectáreas para el cultivo del arbusto, justo la región que se considera que contribuye con al menos el 90% de su producción al narcotráfico. La oposición denunció además el claro conflicto de intereses del mismo Morales -líder del sindicato de los coccaleros de El Chapare y Presidente de la nación- y observó además el riesgo de que una ley de este tipo hubiera podido comprometer la financiación de las Naciones Unidas prevista hasta 2020 para la lucha contra el narcotráfico, la corrupción y el crimen organizado²⁸.

La reacción de los Estados Unidos llegó en marzo de 2019, cuando señalaron a Bolivia como el tercer Estado, después de Birmania y Venezuela, que fracasó en la lucha contra la droga (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2019), destacando que incluso la Unión Europea había indicado que alrededor del 38% de la hoja de coca producida no era necesaria para satisfacer el consumo tradicional, y en agosto incluyeron el país entre los productores de drogas ilegales²⁹. Además, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes solicitó datos y resultados concretos y mayores esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico³⁰ (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2019, págs. 115-119).

El entonces Ministro del Desarrollo Rural de Bolivia César Cocarico respondió que para

28 De los 22 millones de dólares el 43% está destinado a la hoja de coca.

29 Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-presidential-determination-major-drug-transit-major-illicit-drug-producing-countries-fiscal-year-2020/>

30 JIFE ratifica críticas a ley de la coca porque duplica los cultivos. (2019). Los Tiempos. 6 de marzo. Disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20190306/jife-ratifica-criticas-ley-coca-porque-duplica-cultivos>

la práctica del *akulliko* aún faltaban 18.000 hectáreas y aseguró además que la producción en exceso exstimada se destinaría a la industrialización y a la exportación de la planta y de sus productos a Ecuador y a Argentina. Morales replicó mediante sus argumentos más reiterados, es decir que el único fracaso demostrable era el de los Estados Unidos que durante la guerra a las drogas no habían sido capaces de reducir los cultivos de coca, mientras “el Estado Plurinacional” los había llevado a unas 20.000 hectáreas³¹, y que las críticas internas eran alimentadas por la derecha -que buscaba dividir el pueblo boliviano- y por el imperialismo que, alimentando las divisiones, habría podido saquear los recursos naturales del país (Cuiza, 2017).

Por último, una breve referencia a la Ley de lucha contra el Tráfico ilícito de sustancias Controladas³², que establece ante todo los principios de la nacionalización (art.6) y de la regionalización (art. 7) en la lucha contra el narcotráfico, marcando una vez más la ruptura con las políticas relacionadas con Estados Unidos y la adhesión a las nuevas posiciones que surgieron desde la UNGASS 2016.

Para reforzar la lucha contra el narcotráfico se introdujeron algunas medidas hasta entonces no previstas por el ordenamiento jurídico boliviano -por ejemplo, escuchas telefónicas, recompensas para los informantes, incautación y extinción de dominio de bienes- y se mantuvo el citado CONALTID. Por lo que concierne a la penalización y la prevención, el país se ha alineado con la orientación regional: se introdujeron en el nuevo Código Procesal Penal los delitos relacionados con el consumo y con el tráfico de sustancias estupefacientes con una graduación y también reducción de las penas que levantaron algunas críticas y perplejidades.

En materia de prevención, la Ley previó un Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas, dependiente del Ministerio de Gobierno (art. 41) y, en el frente de la lucha contra el consumo

31 Evo Morales garantiza “coca de por vida” a los bolivianos. (2017). El Español. 8 de marzo. Disponible en: https://www.elespanol.com/mundo/america/20170308/199230474_0.html.

32 Disponible en: <http://conaltid.gob.bo/marcolegal/leyes>

de sustancias estupefacientes, una mayor atención al tratamiento, a la rehabilitación y reintegración de los drogadictos con la Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con adicciones y su entorno, coordinada por el Ministerio de Salud, la cual ya se había previsto en la última Estrategia.

6. El gobierno *ad interim* de Jeanine Áñez

El gobierno *ad interim* de Jeanine Áñez, que asumió su cargo tras la dimisión del 12 de noviembre de 2019 de Morales y su rocambolesca huida a México, aparte de sustituir los cargos institucionales³³, en enero de 2020 retomó las operaciones en el ámbito de la lucha al narcotráfico³⁴ e inició -como todos los años- el proceso de erradicación de los cultivos de coca en exceso.

Áñez desmintió la noticia de que habría sido readmitida en el país la DEA, mientras que confirmó la reanudación gradual de las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, siempre que -subrayó- se realicen en el respeto de la soberanía boliviana (Montero, 2020).

El 28 de febrero el Gobierno presentó la Estrategia Nacional Contra el Narcotráfico y la Economía Ilegal de las Drogas, denominada “Unidos, Libres de Drogas” (Ministerio de la Presidencia de Bolivia, 2020), que ratifica la nueva política de lucha frontal contra las sustancias ilícitas. Articulado en seis ejes temáticos³⁵, la nueva estrategia se propone de redefinir las zonas y las extensiones de

33 Desde el 19 de noviembre de 2019 el CONALTID está dirigido por Leonardo Roca, Jaime Zamora es el nuevo Viceministro de Defensa y Sustancias Controladas y Beatriz Eliane Capobianco Sandoval dirige el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

34 Gobierno destruye 18 fábricas de droga e incauta más de 800 kilos de cocaína. (2020). *Los Tiempos*. 2 de febrero. Disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200202/gobierno-destruye-18-fabricas-droga-e-incauta-mas-800-kilos-cocaina>

35 Salud pública, inclusión socioeconómica, desarrollo sostenible, justicia proporcional con el delito y reforma de Régimen Penitenciario, fiscalización y control de la economía ilegal de la droga y afectación a las estructuras económicas y orgánicas del narcotráfico.

los cultivos legales de plantas de coca en base a la cantidad de hoja que será estimada como necesaria para el consumo legal tradicional. Promete intervenciones de carácter socioeconómico para la inclusión de las poblaciones impactadas por el narcotráfico, mediante programas de desarrollo sostenible con el objetivo de generar oportunidades económicas y de empleo a través de la implementación de emprendimientos vinculados a mercados preferenciales, responsables y justos. Respecto al narcotráfico, Ariñez refiriéndose a la pasada administración afirmó que se había permitido que el narcotráfico operara en el país, por un lado, siendo utilizado para el tránsito de sustancias ilegales y, por el otro, llegando a ser productor con la instalación en el territorio de distintos grupos criminales del continente, y prometió más medidas e instrumentos para dismantelar las redes criminales y, sobre todo, invocó la cooperación de países amigos y de organizaciones internacionales. Finalmente, el Ministro de Gobierno, Murillo, definió la nueva estrategia como multifuncional y de carácter preventivo y destacó que -a diferencia de la anterior estrategia- se hará énfasis en la fiscalización y control de la economía de la droga.

La Unión Europea demostró su respaldo ya en marzo de 2020, destinando 27 millones de euros para reforzar la lucha contra el narcotráfico y garantizar el desarrollo integral del agua y saneamiento básico, en el marco del programa 2017-2020 (Tedesqui, 2020).

7. Conclusiones

El elemento de originalidad del “modelo boliviano antidroga” del largo gobierno Morales es haber promovido una estrategia nacional para reducir los cultivos de planta de coca fundada en la disociación entre cultivo, consumo y comercio legal e ilegal de su hoja en el respeto de las tradiciones, de la cultura de la nación y del pueblo boliviano. La decisión encontró el apoyo tanto de los coccaleros sobre todo de la región del Chapare, que fueron incluidos en las estrategias de adoptar, como de una porción consistente de ciudadanos bolivianos, puesto que Morales supo entrelazar

el tema de la hoja de coca con el de la identidad nacional, de la reivindicación de la soberanía nacional y de la injusticia del saqueo de los recursos naturales, con una buena dosis de retórica antiimperialista.

Por último, Bolivia también encontró consenso a nivel regional, por el cambio de actitud sobre todo de aquellas naciones que habían vivido el peso y los resultados de la “guerra contra las drogas”, con las que estableció relaciones de colaboración en la lucha al narcotráfico. En cambio, surgieron divisiones tanto a nivel nacional, entre los propios coccaleros, como internacional, sobre todo con los Estados Unidos, en relación con la Ley de coca. Respecto a esta última, los primeros resultados fueron de todos modos positivos: la superficie cultivada con coca resulta disminuida en un 6%, pasando de las 24.500 en 2017 a las 23.100 hectáreas en 2018, aunque el país siga siendo el tercer productor de cocaína en el mundo (UNODC, 2019).

Con respecto al gobierno *ad interim*, en cambio, las señales de discontinuidad con la administración precedente son cada vez más claras, pero es demasiado pronto para hacer un balance y sacar conclusiones.

Referencias bibliográficas

Ariñez, R. (14 de marzo de 2019). Evo defiende en Viena la coca, reivindica el centro antinarcóticos y pide eliminar paraísos fiscales. *La Razón Digital*. Disponible en: http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/CND-Evo-Viena-coca-reivindica-centro-antinarcoticos-eliminacion-paraisos-fiscales_0_3110688902.html.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, United States Department of State (2019). *International Narcotics Control Strategy Report. Drug and Chemical Control*, vol. I. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/INCSR-Vol-INCSR-Vol.-I-1.pdf>.

CEPAL (2019). *Panorama social de América Latina*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>.

Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas - CICAD (2019). *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019*. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/main/pubs/Informe%20sobre%20el%20consumo%20de%20drogas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%202019.pdf>.

CONALTID (2007). *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Coca (2007-2010)*. Disponible en: http://www.embajadadebolivia.com.ar/m_documentos/img-documentos/05coca.pdf.

CONALTID (2011). *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca (2011-2015)*. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesnacionales/Bolivia_2011_2015.pdf.

CONALTID (2013). *Estudio Integral de la demanda de la hoja de Coca en Bolivia*. Disponible en: <https://idpc.net/es/publications/2013/11/estudio-integral-de-la-demanda-de-la-hoja-de-coca-en-bolivia>.

CONALTID (2016). *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y control de cultivos excedentarios de coca -2016-2020*. Disponible en: [http://www.vds.gob.bo/wp-content/uploads/2016/12/ELCNyCCEC%202016%20-%202020%20\(V.ESPA%C3%91OL\).pdf](http://www.vds.gob.bo/wp-content/uploads/2016/12/ELCNyCCEC%202016%20-%202020%20(V.ESPA%C3%91OL).pdf).

Cuiza, P. (8 de marzo de 2017). Evo promulga la ley que amplía la coca legal y llama a trabajar por la industrialización. Disponible en: http://www.la-razon.com/nacional/Coca-Evo-Morales-promulga-plantaciones-legales-Bolivia_0_2669133075.html.

García Díaz, J.A. y Stockli, G. (2015). *El rol de las instituciones del Estado en la lucha contra las drogas en los países productores de hoja de coca*. Perú: IDEI-Instituto de Estudios Internacionales.

Leserna, R. (2009). La política antidrogas en Bolivia, 2003-2009. En J. G. Tokatlian (comp.). *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Losardo, M. (2015). *Coca. Un tramite tra i mondi. Miti, contraddizioni e pratiche identitarie sulla hoja sagrada degli Inca*. Vidor-Treviso: Istar.

Ministerio de la Presidencia de Bolivia (2020).

Gobierno presenta estrategia integral de lucha frontal contra el narcotráfico. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.bo/index.php/prensa/noticias/1220-gobierno-presenta-estrategia-integral-de-lucha-frontal-contra-el-narcotrafico>.

Montero, B. (7 de enero de 2020). Trump levanta restricción para entrega de asistencia a Bolivia. *La Razón*. Disponible en: http://www.la-razon.com/nacional/bolivia-eeuu-trump-ayuda-asistencia-resolucion_0_3290070976.html.

PNUD (2019a). *Bolivia es clasificado por primera vez como país de "Desarrollo Humano Alto"*. 9 de diciembre. Disponible en: <https://www.bo.undp.org/content/bolivia/es/home/presscenter/articles/2019/bolivia-es-clasificado-por-primera-vez-como-pais-de-desarrollo-h.html>.

PNUD (2019b). Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/towards-hdr-2019>.

Reyes Rodas, G. (27 de agosto de 2018). Coca y mercados autorizados en Bolivia. *El Deber*. Disponible en: <https://www.eldeber.com.bo/opinion/Coca-y-mercados-autorizados-en-Bolivia-20180824-8435.html>.

Rocabado Sánchez, J. (2017). Nuevos retos para la lucha contra el narcotráfico. Una aproximación a las redes del narcotráfico en Bolivia. En AA. VV. *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Perú: Red de Política de Seguridad, IDEI-Konrad Adenauer Stiftung.

Tedesqui, M. (17 de febrero de 2020). La UE dona 27 millones de euros para luchar contra el narcotráfico y proyectos de agua. *El Deber*. Disponible en: https://eldeber.com.bo/166928_la-ue-dona-27-millones-de-euros-para-luchar-contra-el-narcotrafico-y-proyectos-de-agua.

UNODC (2015). *Informe mundial sobre las Drogas 2015*. New York: Naciones Unidas. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015_Spanish_.pdf.

UNODC (2018a). *Boletín de estupefacientes. Desarrollo alternativo: prácticas y reflexiones*. Vol. LXI, 2017, Viena. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/bulletin/2017/V1705846_S.pdf

UNODC (2018b). *Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de cultivos de coca 2017*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/bolivia/2017_Bolivia_Informe_Monitoreo_Coca.pdf.

UNODC (2018c). *Informe Mundial sobre las Drogas 2018*. Disponible en: <https://www.unodc.org/wdr2018/>.

UNODC (2019). *El 94% de la coca de Chapare no pasa por el mercado legal*. Disponible en: https://www.unodc.org/bolivia/es/press/entrevista_erbol.html.