



Andean Information Network  Red Andina de Información

El Control Social en Bolivia: Un análisis etnográfico de las políticas de control de coca en Bolivia

Presentado en la XI Reunión de Antropología del MERCOSUR (XI RAM)
Montevideo, Uruguay 30 de Noviembre al 4 de Diciembre de 2015

Thomas Grisaffi¹

Abstracto: Este artículo presenta un resumen de la política de control de la coca en Bolivia. Dos décadas de erradicación forzosa fracasaron rotundamente, generando pobreza y gruesas violaciones a los derechos humanos sin que cumplieran su objetivo: reducir los cultivos de coca. En 2004 el gobierno Boliviano otorgó derechos para cultivar un *cato* de coca (1600 metros cuadrados) a cada una de las familias cocaleras registradas en Chapare (una de las dos regiones más importantes de cultivo de coca en Bolivia). Los responsables políticos y los cocaleros acordaron conjuntamente el tamaño de la parcela de coca en un esfuerzo por proveer a cada familia con el equivalente de un salario mínimo como ingreso proveniente de la coca y para reducir la violencia. La administración de Morales ha continuado con esta política y en los últimos seis años uniones de productores cocaleros, funcionarios y miembros de la comunidad internacional han construido un complejo y sustentable sistema de monitoreo, licenciamiento y reducción de la coca. Sobre la base de 30 meses de trabajo etnográfico este artículo describe la nueva aproximación de Bolivia al control de la coca. Evalúa la efectividad del programa como también los importantes desafíos a su implementación. Se argumenta que, al concentrarse en el bienestar social, los derechos humanos y la estabilidad económica de las familias cocaleras la aproximación colaborativa de Bolivia puede ser mucho más efectiva reduciendo la superficie de cultivo de coca en el largo plazo que las estrategias anteriores de erradicación forzada.

Evo Morales y el partido *Movimiento al Socialismo* (MAS) obtuvieron aplastantes victorias en las elecciones presidenciales y legislativas de 2005, 2009 y 2014. Desde el principio de su mandato, el Presidente Morales (dirigente del sindicato de cultivadores de la hoja coca de la zona del Chapare) rompió de manera radical con la estrategia anti-drogas respaldada por los Estados Unidos, la misma que se centraba en la erradicación forzosa de la hoja de coca y en la criminalización de los cultivadores. La nueva política, designada a menudo como “coca sí, cocaína no” marca una distinción entre la hoja de la coca (consumida por los indígenas andinos durante milenios) y la cocaína, la droga ilícita. La estrategia legalizó el cultivo de una pequeña cantidad de hoja de coca en zonas específicas, alentó a los sindicatos cocaleros a ejercer tareas de auto-control para asegurarse que los cultivadores no

¹ Thomas Grisaffi es Antropólogo y Leverhulme Early Career Research Fellow en the Institute of the Americas, University College London (UCL). Thomas también es investigador con la Red Andina de información (Andean Information Network) en Cochabamba, Bolivia. Contacto t.grisaffi@ucl.ac.uk

excedieran los límites pactados y previó la industrialización y la exportación de productos elaborados a base de coca. El principal objetivo de la política consistía en reducir los daños infringidos a las comunidades cultivadoras de hoja de coca.

El nuevo enfoque no sólo ha reducido el cultivo de la coca sino que ha tenido un impacto positivo en varias áreas: la disminución de casos de violación de derechos humanos y la posibilidad de que los cultivadores de coca diversifiquen sus fuentes de ingresos. No obstante, el control cooperativo de la coca sigue siendo polémico. E.E.U.U. ha sido particularmente crítico al respecto y ha mencionado pruebas que afirman que el comercio ilegal de cocaína se ha expandido en estos últimos años. En 2008, la casa blanca puso a Bolivia en la lista negra de los países que no cooperan con la lucha contra el tráfico de drogas y esta es una medida que se ha mantenido año tras año desde entonces. Las consecuencias de esta “descertificación” incluyen sanciones tales como la suspensión de la ayuda de los Estados Unidos para el desarrollo y la suspensión de créditos y beneficios comerciales.

Basada en un trabajo de campo etnográfico de largo alcance (treinta meses de investigación repartidos en varias visitas realizadas entre 2005 y 2014)² esta investigación fue realizada en el Chapare, una de las dos principales regiones de Bolivia en las que se cultiva la coca. Este artículo explica la realidad de los cultivadores de coca y la forma en la que han vivido las diferentes políticas de control de la coca. El artículo comienza contextualizando el tema del cultivo de la coca en Bolivia. Seguidamente, proporciona un análisis sobre los daños generados por la erradicación forzada y sobre el fracaso de los proyectos de desarrollo respaldados por los Estados Unidos los mismos que fueron llevados a cabo con el objetivo de ofrecer a los cultivadores más pobres alternativas económicas realistas al cultivo de la coca. La segunda mitad del artículo se centra en la nueva política sobre la coca instaurada por Morales y explica la manera en la que la misma es llevada adelante por los sindicatos del cultivadores del Chapare. Se argumenta que los agricultores han hecho significativos sacrificios para implementar la nueva

² La investigación en la cual se basa este artículo contó con el apoyo de Leverhulme Trust, el Programa Drogas, Seguridad y Democracia (SSRC/Open Society Foundations' Drugs, Security, and Democracy Fellowship), y del Economic and Social Research Council (ESRC).

política y que la misma representa una alternativa viable y menos dañina a la erradicación forzosa de cultivos de coca.

La coca en Bolivia

La coca (*Erythroxylum coca*), es una robusta planta que ha sido cultivada en las estribaciones orientales de los Andes desde hace al menos 4.000 años. Uno de tres bolivianos consume regularmente la hoja coca o productos elaborados a base de coca (*La Razón* 2013a). La coca puede ser masticada o preparada como un té y se utiliza para suprimir sensaciones de hambre, sed y fatiga. La coca tiene también importantes funciones sociales, religiosas y culturales. La coca es, por ejemplo, un componente vital en rituales tales como ofrendas a la *Pachamama* y al *Supay* (deidades andinas relacionadas con la tierra), y es usada para curar una amplia gama de enfermedades (Carter and Mamani 1986).

Desde la llegada de los españoles al nuevo mundo, se han desatado debates sobre el uso, la producción y la legalidad tanto de la coca como de sus derivados. En 1961 el estatus de la hoja de coca como droga peligrosa fue consagrado en ley internacional al ser incluida junto a la cocaína y a la heroína en la Convención Única de Estupefacientes de 1961 (el tratado más importante de legislación internacional sobre el control de drogas). La convención, que Bolivia firmó en 1976, establece que los gobiernos deben desraizar todos los arbustos en su territorio (incluso aquellos que crecen de manera salvaje) y que la práctica tradicional de la masticación de la hoja de coca debe ser suprimida en un plazo de 25 años tras la ratificación de este convenio. La convención de 1961 proporcionó, por lo tanto, la justificación y el marco legal para las posteriores campañas de erradicación de la hoja de coca apoyadas por los Estados Unidos.

Según datos de la O.N.U, Bolivia es el tercer productor más grande del mundo de hoja de la coca después de Perú y de Colombia, con unas 23.000 hectáreas de cultivo. En 2013, el mercado de hoja seca de coca en Bolivia fue valorado en 283 millones de dólares, cifra que representa el 9.4% del PIB en el sector agrícola (UNODC 2015). Bolivia tiene dos principales zonas para el cultivo de la hoja de coca: los Yungas de La Paz, donde se producen dos tercios del total y el Chapare, donde se produce el resto. Dado el importante significado cultural de la coca en Bolivia, se pidió a los legisladores que permitieran una producción limitada de hoja

de coca a fin de suministrar el mercado tradicional doméstico. De esta forma, la ley Boliviana 1008 anti-narcóticos (aprobada tras una intensa presión por parte de los Estados Unidos en 1988) estipula que 12.000 hectáreas de coca pueden ser cultivadas legalmente en “zonas de cultivo tradicional” designadas principalmente en los Yungas de La Paz. El resto de los cultivos de coca, incluyendo los del Chapare, fueron proscritos y designados para la erradicación. Los cultivadores de hoja de coca del Chapare vieron desde siempre esta distinción en la ley 1008 como arbitraria y tremendamente injusta. El Presidente Morales se comprometió a derogar la ley 1008 y a sustituirla por dos leyes diferentes, una para la coca y otra para las sustancias controladas. La nueva ley de la coca fue finalmente desarrollada en julio de 2015 conjuntamente con las organizaciones nacionales de cultivadores de coca.

El Chapare

Este artículo se centra en los esfuerzos para controlar la coca en la zona tropical de Cochabamba (designada de aquí en adelante como el Chapare) dado que es aquí donde las campañas de erradicación respaldadas por los Estados Unidos fueron más vigorosas, pero también porque fueron los sindicatos de cultivadores de hoja de coca del Chapare quienes desarrollaron la estrategia alternativa del control de la coca, la misma que será discutida a continuación.

El Chapare es una zona agrícola tropical situada en el centro del país. La población abarca a campesinos quechua parlantes y a antiguos mineros y trabajadores fabriles de la zona del altiplano, muchos de los cuales migraron a esta región a principios de los años 80 en busca de oportunidades en la economía de la coca-cocaína. Las familias colonizadoras establecieron pequeñas granjas familiares y confiaron en su fuerza de trabajo para cultivar arroz, plátanos, cítricos y coca. Otros encontraron trabajos rudimentarios empapando hojas de coca desmenuzadas en solventes a fin de extraer el alcaloide de la cocaína y producir pasta de cocaína (el primer paso para refinar cocaína pura). A mediados de los años ochenta, la industria de la coca-cocaína proporcionó trabajo hasta a un 20% de la mano de obra de la nación generando alrededor de 600 millones de dólares anualmente, una cifra similar a la obtenida por el resto de las exportaciones legales combinadas (Painter 1994: 49).

Influenciados por la estructura de los sindicatos agrarios en los valles de Cochabamba, los colonos se organizaron en sindicatos autónomos y se internaron en la selva demandando tierras. La primera cosa que hicieron fue despejar un área para hacer un campo de fútbol y para construir un galpón donde realizar sus reuniones comunitarias mensuales. Dada la histórica ausencia del estado, los *sindicatos* asumieron el rol del gobierno local. Al día de hoy, los *sindicatos* son responsables de asignar tierras, administrar justicia, gravar el comercio de la coca y hacerse cargo de proyectos de la comunidad tales como la construcción de escuelas o caminos (Grisaffi 2013). Existen más de 1.000 *sindicatos*, los mismos que, a su vez, se hallan agrupados en seis federaciones que representan a unas 45.000 familias de cultivadores de coca en total. Las mujeres se hallan también organizadas en una federación paralela.

Los pequeños agricultores cultivan la coca porque tiene varias ventajas comparativas como cultivo comercial. La coca crece como una maleza en lugares donde no consiguen otras especies (en laderas empinadas, en suelo ácido y en altitud). Alcanza madurez solamente después de un año y puede ser cosechada una vez cada tres a cuatro meses, proveyendo a la familia que la planta una fuente de ingresos regular. El trabajo de plantación y mantención de la coca incluye a personas de ambos sexos y de todas las edades y las principales herramientas utilizadas (machete, palo de excavación y un rociador de cultivos montado en un morral) son baratas y se hallan ampliamente disponibles en las zonas rurales. La coca tiene una alta relación peso/valor. Esto es importante porque muchos cultivadores viven lejos del camino más cercano y se ven obligados a cargar los productos que desean comercializar sobre sus espaldas a través de largas distancias. Finalmente y aún más importante es que dado que el precio varía considerablemente, hay siempre un mercado garantizado para la coca. Los comerciantes compran a menudo la hoja seca de coca al pie de plantación (se paga a veces la mitad, o incluso el total, por adelantado), ahorrando así esfuerzo, tiempo y dinero al cultivador.

Los cultivadores no se hacen ricos con la coca. La misma complementa su agricultura de subsistencia y, en ausencia de otras actividades que generen ingresos, es una de las pocas que provee acceso al dinero en efectivo. Una dirigente sindical explica, la “Coca es nuestra subsistencia – permite que nuestros

niños estudien y paga nuestra ropa además de la comida y las visitas al doctor.” La mayor parte de los cultivadores del Chapare vive por debajo de la línea de la pobreza. Lejos de las principales ciudades, las casas se construyen de tablones ásperamente cortados y tienen los pisos de tierra. Muchas de ellas no cuentan con servicios de electricidad, saneamiento o agua potable.

Erradicación de las cosechas y desarrollo condicionado

La erradicación de los cultivos de coca en la región de los Andes ha sido una piedra angular de la estrategia antinarcóticos comandada por los Estados Unidos (Grisaffi 2014). La justificación para la erradicación de los cultivos fue que la misma prevenía que la coca fuera convertida en droga que sería luego comercializada en el mercado internacional. La erradicación se realiza a menudo de manera manual: equipos de erradicadores (normalmente militares reclutas) acompañados por miembros de la policía fuertemente armados entran en pequeñas parcelas para desarraigar las cosechas.³ Mientras que la erradicación de la coca disfruta de un fuerte apoyo entre los políticos de los E.E.U.U., existe un cúmulo creciente de investigación que señala que esta política no logra sus objetivos generando, por el contrario-amplios efectos nocivos (Dion and Russler 2008, Mejia 2010, Mansfield 2011, Grisaffi and Ledebur 2014)

E.E.U.U. lanzó una campaña de erradicación de la coca en el Chapare a mediados de los años ochenta. Inicialmente, la erradicación fue llevada a cabo en colaboración con comunidades del cultivadores de coca y el estado llegó incluso a pagar a los cultivadores afectados una compensación (una tasa de aproximadamente 2.000 dólares americanos por hectárea erradicada). Sin embargo, este panorama cambió en 1997 cuando, en un intento por congraciarse con la embajada de los E.E.U.U., el gobierno de Banzer (1997-2001) puso en marcha el Plan Dignidad, una campaña acelerada y sin barreras de erradicación de la coca que tenía por objetivo destruir la totalidad de cultivos de coca en el Chapare antes de 2002. El Plan Dignidad redujo dramáticamente la cantidad de cultivos de coca en

³ Se ha utilizado también la erradicación química, típicamente herbicidas que se rocían desde pequeños aviones con el fin de destruir plantaciones de coca de mayor extensión. Colombia es el único país andino que permitió la fumigación aérea hasta el 1 de Octubre del 2015, fecha en la que suspendieron dicha fumigación aérea.

el Chapare,⁴ y fue promocionado por los E.E.U.U. como una significativa victoria en la “guerra contras las drogas”. Sin embargo, este éxito tuvo un alto costo social.

La erradicación dejó atrás la disposición de ayuda al desarrollo y hundió a familias de cultivadores de coca en una severa crisis económica. Peor aún, la decisión de orientar a las fuerzas de seguridad hacia enemigos internos provocó confrontaciones violentas y abrió el espacio para la violación a los derechos humanos. Las fuerzas especiales entrenadas y financiadas por los E.E.U.U. para ejecutar misiones de erradicación fueron denunciadas por una gama de atrocidades en las que se incluía asesinato, violación, hurto, viviendas incendiadas, golpizas y tortura.⁵ De conformidad con la draconiana ley antinarcóticos 1008, cientos de campesinos fueron arrestados por cargos relacionadas con asuntos de droga con escasa o ninguna evidencia y fueron detenidos de manera indefinida sin mediar inculpación (Ledebur 2005). No resulta sorprendente así que la política gubernamental de “coca cero” en el Chapare fuera vista localmente como una política de “cero cocaleros”.

El grueso del financiamiento de los E.E.U.U. estaba dedicado a la erradicación y a la aplicación de ley antidrogas pero una parte de ese financiamiento estaba destinado también a apoyar a los agricultores a desarrollar cultivos alternativos que fueran legales. No obstante, los pobladores locales sostuvieron (con muy pocas excepciones) que los proyectos apoyados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) no habían servido de mucho para mejorar sus vidas. Estos proyectos estuvieron aquejados por problemas en términos de: continuidad de la ayuda (los cultivadores debían desraizar sus cultivos de coca antes de recibir ayuda), clase de ayuda propuesta, y manera en la cual estos proyectos fueron ejecutados. Así por ejemplo, los productores afirmaban que, dada la inexistencia de mercado para los productos tropicales promovidos por USAID (piñas, palmitos y plátanos), era a menudo mejor dejar las cosechas podrirse en los campos antes que asumir los gastos y el esfuerzo de cosecharlos. También dijeron aquellos proyectos agrícolas de USAID hicieron poco para estimular la economía

⁴ Como resultado de los esfuerzos de reducción de cultivos de coca en el Chapare, la coca fue desplazada a otras partes de Bolivia (incluyendo los Yungas) pero también a Colombia, un claro ejemplo del así llamado “efecto globo”.

⁵ Entre 1997 y 2001 las fuerzas de seguridad mataron a 33 cultivadores de la coca e hirieron a 570. Esto condujo a ataques de represalia que dejaron como resultado a 27 militares y policías muertos.

local y generaron solamente un puñado de trabajos mal pagados. Finalmente, la política de USAID de no colaborar con los sindicatos de cocaleros sembró desconfianza y provocó división dentro de las comunidades de productores de coca. Los productores locales llegaron a la conclusión que USAID intentaba romper la unión existente a fin de aplicar la estrategia de dividir para reinar. En junio de 2008, los sindicatos anunciaron que no firmarían nuevos acuerdos de apoyo con USAID.

El acuerdo del *cato*

Las políticas represivas del estado ayudaron a consolidar la determinación de los productores a defender su derecho a cultivar la coca, medida que ellos consideraron como un tema de soberanía nacional (Grisaffi 2010). Entre los años 1990 y 2000, los sindicatos de productores de coca realizaron protestas masivas, marchas y bloqueo de caminos que hicieron el país ingobernable. En 2004, el Presidente Carlos Mesa (2003-2005) cedió a las demandas de los productores del Chapare y permitió cultivar a cada miembro del sindicato una cantidad limitada de coca, un *cato* (una parcela de 1.600 metros cuadrados) en zonas establecidas de cultivo, a fin de asegurar a las familias productoras un ingreso básico. Tras el acuerdo del *cato* las protestas, la violencia y las violaciones a los derechos humanos disminuyeron inmediatamente. El “*cato*” debía ser en teoría una medida temporal utilizada para desactivar las crecientes tensiones sociales y políticas. Sin embargo, tras la ascensión al poder del Presidente Morales, esta medida se convirtió en el eje central de su política sobre la coca. Morales permitió el cultivo de 7.000 hectáreas de coca en el Chapare y otras 1.000 hectáreas adicionales en otras zonas “de transición”.⁶ El gobierno del MAS, en colaboración con los sindicatos de productores de coca y con el apoyo de la Unión Europea, ha desarrollado desde entonces un sofisticado sistema de monitoreo, control y reducción de la coca.

Para ser elegibles para un *cato* de coca, los cultivadores deben primero ganar un título de tierra oficial y tener su *cato* medido y registrado por la institución estatal encargada de la supervisión de la coca, la UDESTRO,⁷ la misma que realiza la medición sistemática del terreno cada dos años. Como parte del esfuerzo de

⁶ Esto incluye áreas que rodean la zona tradicional de los Yungas en el departamento de La Paz y Los Yungas de Vandiola en Cochabamba.

⁷ Unidad de Desarrollo Económico y Social del Trópico

supervisión, la Unión Europea ha financiado un registro biométrico de los productores de coca y ha distribuido documentos de identidad. Sobre esta infraestructura se montan a nivel local los *sindicatos* a fin de efectuar controles internos (denominados como “control social”) a fin de asegurar que los productores de coca respeten el límite de un *cato*.⁸ Los *sindicatos* se hallan asimismo bien emplazados para ejercer el control social dado que tienen una larga historia de autonomía (Grisaffi 2013).

El control de la coca es una responsabilidad compartida que involucra a toda la comunidad. Cada *sindicato* de base organiza inspecciones regulares de las plantaciones de coca. Las comisiones se hallan formadas por miembros locales e incluyen a menudo a gente de comunidades vecinas. Si la comisión encuentra que la coca sobrepasa el límite del *cato*, la comunidad erradicará la cosecha completa y prohibirá al productor volver a plantar coca por el lapso de un año. Dado el tiempo que toma la coca para madurar, esta medida significa que el productor deberá pasar en realidad dos años sin contar con una renta proveniente de la coca. Si el productor viola la regla más de una vez, el *sindicato* le impone una prohibición de por vida para plantar coca. Los productores aseguran que el nuevo sistema es más eficaz que la política “coca cero” financiada por los Estados Unidos. Un hombre explicó que bajo la vieja política, cuando los militares extirpaban su coca él podía replantar sin ninguna repercusión inmediata. “Antes, cuando plantábamos la coca y ellos la arrancaban, nosotros volvíamos a plantarla y ellos volvían a arrancarla.” Sin embargo, él dice que hoy es “*jodido*”: “... todo el mundo sabe cuánta coca tienes y la gente esta lista para denunciar a cualquiera que plante más de un *cato*.” Las amenazas son reales: A la fecha, más de 800 cultivadores en el Chapare han perdido su *cato* por haber roto el acuerdo (Opinión 2014).

Los cultivadores tienen buenas razones para respetar el acuerdo, ellos saben que si el cultivo de la coca es restringido, los precios aumentarán. Un cultivador resumía esto de la siguiente forma, “trabajamos menos, pero hacemos más dinero.” Existe también un fuerte sentimiento de orgullo por la comunidad el mismo que motiva a la gente. Un comunario dijo: “Si no respetas el *cato* entonces haces que todo el

⁸ El gobierno se ha comprometido a la erradicación de la coca que se halle fuera de las zonas designadas. Durante los dos últimos años, las tropas han erradicado 11.000 hectáreas anualmente, excediendo así largamente las metas gubernamentales.

sindicato se vea mal.” Los *sindicatos* que no ejercen niveles de control adecuados son criticados en las reuniones generales y señalados en la estación de radio perteneciente a los sindicatos de la coca. Esto puede tener serias implicaciones materiales. Así por ejemplo, dirigentes sindicales y concejales municipales confirmaron que el financiamiento de las obras públicas podría ser suspendido a los sindicatos que no respeten el *cato*. En una región en las que muchos carecen de acceso a los servicios básicos, incluyendo caminos, electricidad y saneamiento, esta constituye una amenaza significativa. Un dirigente sindical dijo: “Si vas al municipio y tu sindicato no ha respetado el *cato*, es como tener antecedentes penales. Nadie te va a atender.” Finalmente, los cultivadores de coca se identifican fuertemente con las metas de la administración del MAS. Ellos consideran que respetando el *cato* apoyarán las tentativas y gestiones del gobierno frente a la O.N.U para despenalizar la coca. Como afirma un dirigente sindical, “respetamos el *cato* para tapar la boca de la comunidad internacional.”

A pesar de estos avances, restan aún desafíos asociados a la implementación de la nueva política. Algunos cultivadores, por ejemplo, han logrado adquirir de forma ilegal más de un *cato* subdividiendo parcelas existentes o comprando tierras adicionales que luego registran bajo un nombre falso. Los sindicatos de la coca son conscientes de estas prácticas y durante los últimos cinco años han hecho serios esfuerzos por eliminar los llamados “*catos fantasma*”. De mayor interés es el impacto que la titulación de tierras ha tenido en la organización sindical misma. La titulación de las tierras (combinada con el restringido cultivo de la coca legal) ha conducido a un fuerte incremento de los precios de la tierra en la región. A su vez, esto ha contribuido a elevar los niveles de desigualdad entre los hogares de cultivadores de coca. Algunos cultivadores señalan que sus vecinos más ricos hacen uso de su dinero para influir en las decisiones de la comunidad, minando el carácter igualitario que caracteriza la democracia del *sindicato* (Grisaffi 2013). Existe también una división generacional emergente entre los propietarios de la tierra y sus hijos, muchos de los cuales han quedado fuera del mercado y no tienen ninguna esperanza de adquirir su propia tierra o un *cato* de coca. Finalmente, la titulación de la tierra ha minado la autoridad del *sindicato* al haber puesto el control de la tierra en

manos del estado, lejos de los designios de la comunidad.⁹ En el largo plazo, estas tendencias podrían tener un impacto en la capacidad de autocontrol efectivo de parte de la comunidad.

Una minoría de cultivadores simplemente rechaza cumplir con el régimen. En estas situaciones, trabajadores de UDESTRO negocian con los dirigentes de la comunidad y, si hace falta, realizarán gestiones para que la coca sea erradicada por las tropas gubernamentales. Sin embargo, en contraste con el pasado reciente, la violencia no forma ya parte de la erradicación. Un cultivadora de mediana edad afirmó: “Actualmente ya no nos rebelamos cuando los cortadores de coca entran a nuestras parcelas; simplemente les mostramos donde está la coca y los dejamos hacer su trabajo.” Otros señalaron que las fuerzas de seguridad no los consideran ya como “enemigos” sino como “*compañeros*”. Esta colaboración positiva podría atribuirse al hecho que UDESTRO tiene entre sus funcionarios a representantes del sindicato de cocaleros, lo cual ha realzado la legitimidad de la institución pero también del estado mismo. Como un campesino dijo, “entienden que dependemos de la coca... Podemos hablar con ellos y si hay un problema podemos encontrar una solución.” En suma, la mayor parte de los cultivadores está de acuerdo en que limitar el cultivo de la coca es un pequeño precio a pagar a cambio de la paz y de la ciudadanía plena.

Un nuevo paradigma de desarrollo

Desde 2006, el gobierno del MAS ha promovido el desarrollo económico en las zonas productoras de coca. Sin embargo, a diferencia de la estrategia anterior, el acceso a la ayuda no se halla ya condicionado a la previa erradicación de la coca. Esto es importante, porque los agricultores señalan que la red de seguridad económica proporcionada por el *cato* (alrededor de 200 dólares al mes equivalentes al salario mínimo) les permite mayor disposición al riesgo y les incita a invertir

⁹ Históricamente, el poder del *sindicato* estuvo arraigado en su control sobre el acceso a la tierra. El *sindicato* tenía un código de conducta terminante y si la gente no obedecía enfrentaba sanciones respaldadas por la amenaza de expulsión de la comunidad. Hoy en día, sin embargo, los dirigentes sindicales se muestran poco dispuestos a confiscar parcelas de comunarios por miedo a ser llevados a juicio. Esto ha contribuido a una mayor desmovilización y a un creciente menos precio por la autoridad del *sindicato*.

esfuerzo, tiempo y capital en estrategias alternativas de sustento.

Tanto agricultores como promotores sociales del gobierno afirman que los programas de piscicultura y sustitución de cultivos empiezan a ofrecer resultados positivos. La menor dependencia de la coca se refleja en el hecho de que algunos agricultores describen ahora al *cato* como una “cuenta de ahorros” más que como su principal fuente de ingresos. En este sentido, un agricultor afirmó “Uno gana el dinero para llenar su estómago de algo más pero la coca es para el ahorro.” En noviembre de 2013, un dirigente comentaba lo siguiente en el marco de una reunión del sindicato de cocaleros: “Hoy somos no sólo cocaleros sino también bananeros y palmiteros (cultivadores del palmito).” Estos saldos positivos han sido corroborados por datos de la O.N.U. En 2011 los plátanos cubrieron la mayor área cultivada del Chapare seguidos por los cítricos y los palmitos (Ledebur and Youngers 2013: 4).

Las inversiones del gobierno en infraestructura, la consolidación institucional y el desarrollo social han incorporado Chapare a la economía y a la vida social del país. Los residentes de Chapare sostienen que hoy existen más trabajos que no contemplan el trabajo agrícola, becas gubernamentales que permiten que sus hijos puedan estudiar en la universidad y un mayor acceso a préstamos gubernamentales con bajos intereses que les han permitido crear sus propios negocios (tiendas y taxis). En consecuencia, la economía local ha comenzado a crecer. Es evidencia de ello la proliferación de motos de segunda mano, las mejoras que se ven en los hogares y el sustantivo incremento en los precios de la tierra. A fin de dar una idea de la transformación económica ocurrida, un agricultor afirma: “En las fiestas la gente ya no toma chicha (bebida hecha en casa), ahora solo bebe cervezas en botella y ron.” Examinando las causas subyacentes del cultivo de la coca tales como la escasa presencia estatal, la pobreza y la exclusión social, es posible demostrar que la política de reducción de los cultivos de coca es más sostenible que la política de la erradicación forzada.

Los beneficios de los proyectos de desarrollo respaldados por el gobierno son, sin embargo, desiguales. La mayor parte de la inversión estatal ha sido aplicada en áreas cercanas a las principales carreteras. Mientras tanto, los campesinos que viven en regiones montañosas aisladas deben aún hacer frente a muchas dificultades. En estas áreas de pendientes empinadas, las cosechas no crecen, la

tierra arenosa hace que la producción de coca sea mucho menor que la que se cultiva en áreas planas y la falta de caminos y de puentes hace que la comercialización de productos sea imposible. Algunos agricultores están pidiendo, por lo tanto, mayor inversión del gobierno en infraestructura y ayuda para conseguir la diversificación de actividades económicas (incluyendo el turismo y la apicultura). Existe además un creciente llamado al derecho a plantar dos *catos* de coca de modo de poder cubrir necesidades ligadas a la subsistencia. El acuerdo del *cato* se basa en la confianza y requiere significativos sacrificios por parte de los agricultores de modo que todos puedan salir beneficiados. Si algunos cultivadores sienten que están pagando un precio más alto que otros, el descontento podría minar el funcionamiento de todo el sistema a largo plazo.

Legalización de la coca

Morales, armado con un bolso de hojas de coca y apoyado por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la O.N.U., se ha presentado en numerosas ocasiones ante la O.N.U. a fin de solicitar a los líderes del mundo, sacar la hoja de la coca de la lista de sustancias controladas. Morales sostiene que la prohibición que sufre la coca es no sólo un error histórico sino también una medida discriminatoria contra los pobladores de los andes. Estos esfuerzos, sin embargo, no han tenido éxito. Los países del G8, liderados por E.E.U.U., han contrarrestado la demanda boliviana sosteniendo que sacar a la coca de la lista de sustancias peligrosas significaría poner en riesgo la integridad del sistema de control internacional de la droga. No obstante, Morales se anotó una victoria menor en 2013, cuando Bolivia ganó el derecho al consumo tradicional de la coca dentro de su territorio reconciliando de esta manera sus compromisos internacionales con su constitución del año 2009 la misma que declara que el Estado tiene el deber de preservar y proteger la coca que se utiliza en las prácticas ancestrales. Si bien Morales venera la hoja de la coca, cuando se trata de la cocaína, su gobierno mantiene firme su compromiso con las políticas prohibicionistas.

El gobierno ha promovido la industrialización de la hoja de coca y la elaboración de productos basados en la coca tales como té, cremas para la piel y píldoras dietéticas. Sin embargo, la ilegalidad de la hoja de coca a nivel internacional hace que la exportación de productos basados en la hoja de coca sea un camino largo a

recorrer mientras que el mercado doméstico legal no es capaz de absorber la producción actual. Un reciente estudio de la UE halló que Bolivia requiere unas 14.000 hectáreas para satisfacer la demanda nacional (Página Siete 2013), una cifra significativamente inferior a la actual producción que se halla en 23.000 hectáreas. Así, la planta de tratamiento de coca inaugurada hace cinco años por el gobierno en el Chapare, funciona debajo de su capacidad y los planes del sindicato de cultivar coca orgánica para el mercado legal continúan sumidos en el caos. Dados los límites del mercado legal y los altos precios pagados por los traficantes, mucha de la coca del Chapare es destinada a las pozas de maceración donde es transformada en pasta de cocaína.

Tráfico de droga

La política de la coca en Bolivia no está diseñada para limitar el tráfico de droga; sin embargo, existe evidencia que sugiere que el acuerdo del *cato* ha hecho la vida más dura a los trabajadores de la droga en el Chapare. Los cultivadores de coca no se oponen a la producción de la cocaína en términos morales. Existen niveles muy bajos de consumo de droga en sus comunidades y, en lo que a ellos respecta, el uso de la droga es básicamente un problema de “gringos”. Por otra parte, en cierta medida, los cultivadores dependen del comercio ilícito como un mercado para su cosecha. Sin embargo, como resultado directo del acuerdo del *cato* no es tolerable la producción de droga dentro de las comunidades. Como un trabajador de la droga comentaba: “antes, los compas (cultivadores de la coca) nos avisaban cuando venían los UMOPAR (policía antinarcóticos). Ahora ellos te acusan.”

El endurecimiento de la postura de los cultivadores de hoja de coca con relación a la producción de droga proviene del hecho de que ahora ellos se han convertido en propietarios de tierras con un título oficial y un *cato* legal de coca. Es decir, ahora tienen algo que perder. Si una comisión del sindicato encuentra un sitio de producción de droga en funcionamiento – o incluso abandonado– en el terreno de uno de los miembros del sindicato, el sindicato estará en la obligación de imponer las sanciones respectivas. Ello podría incluir la suspensión indefinida del derecho a cultivar la coca o, en casos extremos, la expulsión del infractor de la comunidad. La policía, por su parte, considera importantes sanciones carcelarias para aquellas personas que sean inculpadas como trabajadores de la droga. Dados los escasos

beneficios de la producción de la droga, la mayor parte de los cultivadores de coca simplemente considera que no vale la pena correr el riesgo.¹⁰ Los trabajadores de la droga están sintiendo la presión. Como resultado de la presión de los sindicatos, ellos han sido forzados a establecer sitios de producción en áreas cada vez más remotas y, muchos han tenido incluso que trasladar sus operaciones fuera del Chapare (Grisaffi 2014).

A pesar de los sinceros esfuerzos de los cultivadores de coca para limitar los cultivos y poner freno a la producción de droga, Bolivia está enfrentando un alza en la comercialización de las drogas lo que incrementa a su vez la violencia y la corrupción (Farthing and Kohl 2014: 139-142): Parte del problema radica en el hecho de que Bolivia se ha convertido en una ruta importante de tránsito para una pasta de cocaína peruana mucho más barata que se trafica hacia la Argentina y el Brasil (ahora el segundo mayor mercado del mundo para la cocaína). El gobierno boliviano está dispuesto a demostrar a la comunidad internacional su compromiso por combatir el emergente problema de la droga y ha elegido aplicar un enfoque inflexible. A pesar de los drásticos cortes de financiamiento de los E.E.U.U.,¹¹ (de 41 millones de dólares en 2006 a cero en septiembre de 2013), las fuerzas de seguridad bolivianas han aumentado las incautaciones de narcóticos ilícitos y la destrucción de laboratorios clandestinos de fabricación de droga. Así por ejemplo, entre 2006 y 2012 la policía confiscó 187 toneladas de cocaína pura, un aumento del 234% con respecto a las 56 toneladas confiscadas bajo la supervisión de la DEA entre 1999 y 2005 (La Razón 2013b). Desde 2008 Bolivia ha trabajado con sus vecinos en iniciativas anti-narcóticos y ha firmado acuerdos bilaterales con Brasil, Perú, Argentina y Colombia.

Conclusión

La reducción colaborativa de cultivos de coca parece estar dando frutos. Un reciente estudio de la O.N.U sobre la coca reportó que en 2013 el cultivo de coca en Bolivia se había detenido en 23.000 hectáreas, el nivel más bajo registrado desde 2002,

¹⁰ La mayor parte de los trabajadores de la droga son hombres jóvenes, sin tierra y con muy poca esperanza de obtener trabajos decentes. Los mismos deben conformarse pues con este trabajo aburrido, de salarios lamentables, intermitente y que conlleva un importante daño para su salud.

¹¹ Tal corte se generó como respuesta a la decisión de Bolivia de expulsar al embajador de los Estados Unidos y a la Administración para el Control de Drogas (DEA) en 2008 acusándolos de sedición.

con un descenso del 26% comparado con las cifras del 2010(UNODC 2015). El éxito puede ser medido en términos de hectáreas de cultivos de coca reducidos pero quizás una métrica más apropiada consista en evaluar el bienestar de los cultivadores de coca y, en este aspecto, Bolivia está sobresaliendo. Desde la inauguración del acuerdo del *cato*, la economía del Chapare ha tomado vuelo, las violaciones a los derechos humanos han disminuido y los estándares de vida han mejorado. Aún cuando E.E.U.U. se ha mantenido altamente crítico al control cooperativo de la coca, las organizaciones multilaterales han sido más positivas. En un reciente informe, la Organización de los Estados Americanos (2013) clasificó el experimento boliviano como “una excelente práctica” digna de réplica y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha elogiado la innovadora política boliviana, diciendo que “el progreso en Bolivia es innegable” (Ledebur and Youngers 2013).

La idea de que la coca puede ser completamente erradicada y que ello prevendrá el tráfico de las drogas es un mito peligroso. Mientras haya demanda para la cocaína, la gente continuará cultivando la hoja de la coca dado que representa una solución a sus necesidades de subsistencia. Si los responsables políticos en Washington permanecen firmemente comprometidos con la represión al suministro, entonces, por lo menos, deberían tomar nota de las lecciones aprendidas en Bolivia. Es sin duda preferible el contar con agricultores comprometidos y saludables cultivando menos coca que entrar en el ciclo de la violencia, la inestabilidad y la inseguridad económica generado por la erradicación forzosa. Una solución aún mejor sería que los E.E.U.U. y los otros países del G8 respaldaran el llamado de Bolivia para legalizar la coca dado que ello abriría nuevos mercados para los productos elaborados en base a la coca y generaría oportunidades económicas para los agricultores del Chapare.

Referencias

- Carter, W. and M. Mamani (1986). Coca en Bolivia. La Paz, Editorial Juventud.
- Dion, M. and C. Russler (2008). "Eradication Efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining Coca Cultivation in Colombia during Plan Colombia." Journal of Latin American Studies 40(3): 399-421.
- Farthing, L. and B. Kohl (2014). Evo's Bolivia: Continuity and Change. Austin, University of Texas Press.
- Grisaffi, T. (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.

Grisaffi, T. (2013). "'All of us are Presidents': Radical Democracy and Citizenship in the Chapare Province, Bolivia." Critique of Anthropology **33**(1): 47-65.

Grisaffi, T. (2014). "Can you get rich from the Bolivian Cocaine trade? Cocaine paste production in the Chapare." Andean Information Network Policy Memos Retrieved 1st April, 2014, from <http://ain-bolivia.org/2014/03/can-you-get-rich-from-the-bolivian-cocaine-trade-cocaine-paste-production-in-the-chapare/>.

Grisaffi, T. (2014). Drugs Policy Reform in Latin America. South America, Central America and the Caribbean 2015. The Europa Regional Surveys of the World Series. J. West. London, Routledge.

Grisaffi, T. and K. Ledebur (2014). Supply Control or Social Control? Coca, Eradication and Development in the Andes. Paper presented at the. Insecure Spaces in Latin America: Encounters with Violence and Drugs conference. The University of Oxford: 27 Nov 2014.

Ledebur, K. (2005). Bolivia: Clear Consequences. Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy. C. Youngers and E. Rosin. Boulder, London, Lynne Rienner: 143-184.

Ledebur, K. and C. Youngers (2013). "From Conflict to Collaboration: An Innovative Approach to Reducing Coca Cultivation in Bolivia." Stability: International Journal of Security and Development **2**(1): 1-11.

Mansfield, D. (2011). Assessing Supply-Side Policy and Practice: Eradication and Alternative Development. Working Paper for the first meeting of the Global commission on Drug Policy. Geneva 24-25 Jan 2011.

Mejia, D. (2010). Evaluating Plan Colombia. Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs. P. Keefer and N. Loayza. New York, The World Bank and Palgrave Macmillan.

Painter, J. (1994). Bolivia and Coca: A Study in Dependency. Boulder; London, Lynne Rienner.

UNODC (2015). Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. La Paz, Bolivia, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.