

CUADERNOS DEL CEBEM N° 7

JOSE BLANES

**ASPECTOS POLITICOS
E INSTITUCIONALES
DE LA LUCHA CONTRA
LAS DROGAS EN BOLIVIA**



Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

JOSE BLANES

710 Rec 00 1128

**ASPECTOS POLITICOS
E INSTITUCIONALES
DE LA LUCHA CONTRA
LAS DROGAS EN BOLIVIA**



Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

La Paz 1993

El Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios agradece a la Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (SAREC) por el valioso apoyo a su fondo editorial.

Primera edición

© 1993 by José Blanes

D.L.: 4 - 1 - 207 - 91

Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM)
Casilla 9205
La Paz / Bolivia

Impresión: HUELLAS SRL.

INDICE

Prólogo	5
1. Economía y sociedad de la coca/cocaína	9
2. Aspectos institucionales de la lucha contra la droga	19
3. Consideraciones generales	29

PROLOGO

El sector de las drogas (y los problemas derivados de él) se constituyó en uno de las principales temas de preocupación de los últimos tres gobiernos y se mantuvo como un tema de interés en el debate social y político. La producción de droga y su tráfico se hallan, como se sabe, en situación de constante crecimiento durante los últimos años. Una interpretación de esta situación se podría referir a que la erradicación de la coca no parece ser factible en Bolivia debido a la fuerza del movimiento campesino y, por otro lado, a que el desarrollo alternativo, forma plausible de enfrentar gradualmente la reducción de producción de coca, se encuentra dificultado por problemas relacionados con las características del financiamiento y con la estructura burocrática de las agencias encargadas del desarrollo alternativo, que tratan de aprovecharse de los recursos del Estado en beneficio propio.

Después de más de quince años de producción de hoja de coca, los productores de las zonas cocaleras (particularmente del Chapare) se adaptaron social, económica e institucionalmente a la economía ilícita de las drogas. Estos viven económicamente condicionados por la importancia de la hoja de coca y en proporciones supuestamente significativas de la producción de pasta básica. Por otro lado el movimiento sindical campesino ha alcanzado gran fuerza tanto en las zonas cocaleras como a nivel nacional: la ideologización de la defensa de la coca, por una parte, y el enfrentamiento con las instituciones de interdicción y de reducción, por otra, fortalecieron las prácticas sociales y el poder de los productores, tanto en el interior de las organizaciones laborales de nivel nacional, como de la oposición política y de sectores profesionales importantes. Así, las políticas antidrogas no enfrentaron durante los últimos años a un productor aislado, fragmentado y disperso, sino, por el contrario, organiza-

do y con importantes niveles de representación. Esta situación lleva al gobierno a evaluar los costos sociales de la erradicación y a la necesidad de plantear un "desarrollo alternativo".

A nivel del Estado el tema de las drogas ocupa, evidentemente, un lugar central dentro de sus políticas y práctica. Ello debido a muchos factores entre los que se destacan el valor político que alcanzó el tema en el campo de las relaciones internacionales, la importancia de la ayuda financiera externa que recibe el país a cambio de su cooperación en la lucha contra las drogas y el impacto positivo de dicha ayuda para la economía y las relaciones con los sectores implicados. Así, por un lado, el tema de la lucha contra las drogas se constituye en el eje central de las relaciones bilaterales y multilaterales y, por otro, la práctica del gobierno tiene que adecuarse a las condiciones reales de su implementación frente a los diferentes sectores implicados en el problema: las fuerzas de interdicción, los mecanismos de erradicación y de desarrollo alternativo, los sectores políticos, la opinión pública, etc.

Con relación a la sociedad, el problema de las drogas se ha constituido en uno de los temas centrales del país, tanto al nivel de la opinión pública como en el campo político. Sin embargo, ello no derivó en la creación de mecanismos institucionales de participación social en la lucha contra las drogas. En ello han influido, a su vez, el carácter burocrático y gubernamental de las políticas, el uso político que se hace del tema, las dificultades que plantea un tema como éste con tantas aristas e intereses, dificultad para lograr una posición común de consenso entre instituciones y partidos y la ausencia de un debate nacional, entre otros aspectos.

En este trabajo nos proponemos llamar la atención sobre la necesidad de seguir investigando más sobre los condicionantes sociales, políticos e institucionales que están detrás de la producción y del tráfico ilícito de drogas, es decir, sobre cómo se integra el tema de las drogas en la problemática social y política de Bolivia.

Para ampliar los temas mencionados nos vamos a referir, en *primer* lugar a los cambios de actitud de los productores campesinos y a la acción sindical en las zonas de producción de hoja de coca, y a cómo la economía y la sociedad derivada del tráfico ilícito de drogas favorece mecanismos de expansión de las mismas. En *segundo* lugar, analizaremos algunos aspectos de la problemática institucional estatal y de la

sociedad en la lucha contra las drogas, con especial énfasis en las instituciones dedicadas a la sustitución de los cultivos por el desarrollo alternativo y a las dificultades que impiden la consolidación de mecanismos sociales y políticas de participación. En *tercer* lugar formularemos algunas consideraciones generales sobre las alternativas existentes para diseñar e implementar una nueva política de lucha, de amplio consenso, contra las drogas.

En este informe se tomaron en cuenta documentos elaborados por organismos estatales, internacionales y otras instituciones bolivianas. Para complementar dichos documentos se hicieron entrevistas sobre la problemática de las drogas a altos funcionarios y técnicos de diferentes niveles del estado, a dirigentes políticos, a profesionales, a productores y dirigentes de las zonas productoras, a periodistas y a profesionales universitarios, así como a gente común.

ECONOMIA Y SOCIEDAD DE LA COCA/COCAINA

La importancia económica y las ventajas relativas de la hoja de coca frente al resto de los cultivos constituyen, con razón, el argumento más aceptado por los analistas para explicar su expansión y la producción de pasta básica¹. No se han estudiado, sin embargo, otros aspectos relacionados con la forma de producción. Esta, excepto rarísimas excepciones, es familiar, con mano de obra predominantemente doméstica, tratándose de pequeños campesinos minifundistas en su gran mayoría, al igual que en el resto de los productos de la pequeña economía. La principal diferencia entre la coca y los otros productos reside en las enormes ventajas existentes de mercadeo, cultivo, precios, etc., en favor de la coca. Por la forma en que se opera la demanda de hoja se facilita extraordinariamente su vinculación con el mercado, por lo que su mercadeo es infinitamente más fácil y efectivo que en el caso de cualquier otro producto. Además no se pierde nada del producto.² Todo ello hace que la coca se haya convertido en uno de los pilares de reproducción de estas economías familiares, con enormes ventajas, insustituibles, respecto a los demás productos. Más aún, es muy difícil la supervivencia de muchos de estos productores si faltara la coca, incluso con precios bajos. La importancia de la coca en la economía familiar es mucho más determinante en el Chapare que en los Yungas de La Paz o en el Yapacaní de Santa Cruz. A pesar de las oscilaciones de los precios y otros problemas, esta situación de ventaja de la coca se mantiene.

1 Gonzalo Flores/José Blanes, *¿Adonde va el Chapare?*. Cochabamba: CERES 1983; José Blanes, *De los Valles al Chapare*. Cochabamba: CERES 1983; F. Machicado, "Coca Production in Bolivia" en: Peter H. Smith, *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press 1992, pp. 89-90; Kevin Healy, "The cocaine Industry in Bolivia Its Impact on the Peasantry", en: *Drugs and Tribal Peoples. Production, Use and Trafficking*, en: CULTURAL SURVIVAL QUARTERLY (Cambridge), Volume 9, Number 4, 1985: 24-29.

2 Flores / Blanes, op. cit.

En el Chapare la coca es el centro de la vida familiar, social y cultural. Allí los productores de hoja de coca sienten que la razón central de su llegada al trópico está en la hoja de coca. Las condiciones ambientales tan adversas y las consiguientes limitaciones de la tierra para la actividad agrícola sólo se salvan por las ventajas de la producción de coca. Estudios han demostrado que la prueba de los colonizadores para elegir una zona de colonización era la bondad de ésta para la coca.³ Por otro lado la coca proporciona el dinero que la familia campesina requiere cada semana y se adapta a los requerimientos sociales de los campesinos.

En relación con el mercado la diversificación productiva de las zonas cocaleras es reducida, particularmente en el caso del Chapare, donde aquella se orienta principalmente con el autoconsumo y en menor grado al mercado. La situación es algo diferente en el caso de los Yungas, donde existe un mercado estructurado en torno a un centro de consumo tan importante como la ciudad de La Paz. En los Yungas la coca sólo recientemente fue el principal producto. La principal actividad de la economía chapareña es la coca, la que alcanza, al 62.8% del valor de la producción agrícola y el 33.2 en Los Yungas de La Paz.⁴ Esta economía se complementa desde 1981, con la participación de los campesinos y vecinos los pueblos del cercano Valle Alto de Cochabamba en la fabricación de pasta básica, lo que facilita, a su vez, la comercialización, de la hoja de coca.⁵

La persistencia de esta situación favorable a la coca por más de 15 años ha hecho que crezca su importancia, impulsándose su producción. Ello independientemente de otros factores que también actuaron en el mismo sentido: destrucción de los bloqueos sociales, culturales e ideológicos que existían a comienzos de los años '80 contra la producción de coca y particularmente de pasta básica.⁶ Es decir, el desarrollo del com-

3 J. Blanes, op. cit., 1983

4 F. Machicado, op. cit., 90.

5 No se han realizado estudios sistemáticos sobre la participación generalizada del chapareño en la producción de pasta básica. Sin embargo, por las observaciones del autor, confirmadas por otros, se puede llegar a esta conclusión. Ver también esta interpretación en: J. Malamud-Goti, *Smoke and Mirrors, The Paradox of the Drugs Wars.*, Boulder Westview Press, 199, p. 20.

6 Los reparos contra la coca eran muy claros entre los dirigentes sindicales de Cesarsama, Chimoré y otros lugares en 1981. Estos reparos eran fundamentalmente de origen político y religioso, pero también provenían de las orientaciones impartidas por los programas de la Corporación Boliviana de Fomento, que estructuró dichas colonias dirigidas. (Experiencia del autor durante la década pasada).

plejo coa-cocaína se ha visto facilitado no sólo por sus ventajas económicas, sino también y, sobre todo, por la destrucción de los bloques religiosos, sociales y culturales contra la producción, tanto de hoja de coca como de pasta básica.

Desde los años '40, la zona del Chapare se coloniza con migrantes procedentes de varios departamentos del país; posteriormente (1980-1985) oleadas de población expulsadas por la sequía y consiguiente crisis de la economía campesina, particularmente de los departamentos mineros de Potosí y Oruro. Una parte importante del andamiaje interno de la comunidad en las sociedades cocaleras del país, sobre todo en el Chapare, se estructura en torno a relaciones y vínculos de solidaridad y de reciprocidad aprendidos en las comunidades de origen. La profundidad de estos vínculos de cohesión social activaba, todavía a comienzos de los años '80, un rechazo y una condena social a la "inmoralidad" que representaba la cocaína; aunque simultáneamente se justificaba la producción de coca por razones de bienestar, de supervivencia, etc.: cubría todas las necesidades cotidianas de apoyo mutuo, abastecimiento de productos de origen urbano y otros servicios.⁷

Estos vínculos comenzaron a resquebrajarse debido a la profundización de las relaciones mercantiles y el flujo fácil del dinero, a raíz del boom de la coca, dando paso, así, a la informalización no sólo de la economía de la zona, sino y, sobre todo, de las relaciones tradicionales, de los sistemas institucionales de intermediación, etc. Todo ello relativizó la resistencia moralista que existía en muchos lugares contra la coca y, sobre todo, contra la producción de pasta básica. Este quiebre fue más profundo en el Chapare que en los Yungas de La Paz. El narcotraficante y la producción de pasta básica despertó en el yungueño mayores reparos, activando el control social en una población más homogénea, de asentamiento más tradicional, con una economía tradicionalmente más diversificada que la chapareña y con vínculos comerciales más organizados con centros urbanos como la ciudad de La Paz.

Intervinieron también en la destrucción y quiebra de los vínculos tradicionales, muchos otros elementos. La población flotante llegada al Chapare para actividades agrícolas ocasionales o para el comercio, causó un gran impacto en la informalización de las organizaciones tradicio-

7 Este rechazo de tipo religioso se manifestó cuando en 1983, una tormenta destruyó cinco puentes en el Chapare, fenómeno que se interpretó como un paralelo con Sodoma y Gomorra, por la expansión del pecado y el crimen en la zona. (Experiencia del autor).

nales, acelerando la situación generalizada de anomia social y consiguientemente de profundización de los aspectos ilegales de la informalidad. Se trata de población sin control social, no incorporada en los sistemas de organización comunitaria con que funcionan los colonizadores, con lo que se hacen presentes diversas formas de criminalidad y violencia en el Chapare, importadas por los narcotraficantes, principalmente de origen cruceño.

Esta situación, genera inicialmente miedo en los colonizadores, pero pronto se acostumbra a ello como a algo cotidiano, allanándose, así, aún más toda resistencia a la penetración de la ilegalidad y destruyéndose muchas formas tradicionales de solidaridad comunitaria que hacían relativamente "habitabile" esta región. La producción de coca y de pasta básica en el Chapare encuentra desde 1981 todas las puertas abiertas y se observa y acepta impotente la imposición de "la ley de la selva". Aunque esta situación de ilegalidad y violencia ha cedido desde la década pasada, las tendencias en favor de la producción de drogas sigue viva como lo demuestran las estadísticas.

Agotadas las fronteras agrícolas a mediados de los '80s, se generaliza la parcelación y el cultivo familiar en pequeños chacos (parcelas), creciendo de esta forma, tanto el área promedio de producción por familia, como la cantidad de familias productoras y la producción final.⁸ Todo ello sin contemplaciones por los efectos ecológicos desastrosos que hicieron insostenible el desarrollo agrícola, sobre todo debido al minifundio en suelos extremadamente frágiles.⁹

Aunque la pobreza y la crisis afectaron también al yungueño, la relación que establece el campesino chapareño entre pobreza y coca tiene fundamentos ideológicos más reales y profundos, aunque su uso es muy ideológico y de defensa. Los campesinos cocaleros no son lo que se conoce en Bolivia como campesinos pobres, sin embargo, la pobreza se ha extendido notablemente en las zonas cocaleras durante los últimos años, y con ella procesos de diferenciación, exclusión y marginalidad interna

8 Estudios recientes registran parcelas desde media hectárea, así como la proliferación de asentamientos ilegales en los parques y en las orillas de los ríos. Ver *Debate Regional, El Chapare actual, sindicatos y ONG's en la región*. Cochabamba: ILDIS/CERES 1990, 13-14.

9 Esta situación revela una posición cultural adversa del chapareño frente al trópico. Lo explota con los mismos criterios de un mina, sin ningún reparo por el futuro del suelo. José Blanes/ H.C.F. Mansilla, *Narcotráfico y medio ambiente*. La Paz: CEBEM 1992; ILDIS/CERES, op. cit., p. 73

en la zona, particularmente entre población flotante y antiguos colonos.
¹⁰ La pobreza del mundo rural cercano a las zonas cocaleras, de las minas y otras regiones, es un contexto de influencia que fundamenta opiniones sobre la condición privilegiada del productor de coca.

La ideología que se generaliza desde inicios de los 80 y que se fortalece posteriormente, es la "defensa del pobre colonizador" frente al gobierno que ha claudicado ante el imperialismo con el modelo neoliberal. Los frecuentes enfrentamientos contra Unidad Movil de Patrullaje Rural (UMOPAR) fortalecen la ideología de defensa de "los pobres colonizadores" quienes ganan apoyo en la población de fuera del Chapare y en las instituciones de defensa de los trabajadores y de los derechos humanos. Toda esta defensa se produce bajo el manto de protección a las economías de "los pobres campesinos" cuyo sustento depende de la coca. Ahí se inserta y fortalece también todo el movimiento de defensa de los valores tradicionales de la hoja de coca, como se ha establecido en el discurso de los dirigentes entrevistados. Un sentido similar tiene la lucha contra la erradicación forzosa de la coca.

Así la situación (la producción de coca y cocaína en manos de pequeños productores familiares), cualquier programa de erradicación es extremadamente difícil. Era necesario que el gobierno ofrezca algo a cambio (desarrollo alternativo), de lo contrario, no se conseguirían los objetivos y se podrían crear situaciones de enfrentamiento generalizado.¹¹

Hemos enfatizado aquellos aspectos que impulsaron la producción de hoja de coca y de pasta básica. Unos aspectos más directamente, otros por efectos no controlados, particularmente los programas de erradicación y control, generaron condiciones altamente favorables al incremento del negocio ilícito, ante lo cual poco pudo hacer el estado.

¿Cómo ha incidido la producción de drogas en la actividad sindical de las zonas cocaleras?, ¿qué papel ha jugado el sindicalismo en la lucha contra las drogas?

De ninguna manera queremos plantear relaciones explícitas entre la producción y tráfico de drogas y el sindicalismo. Nos referiremos a los efectos indirectos, que se derivan de las relaciones existentes entre el go-

10 ILDIS / CERES, op. cit.:22.

11 Esta amenaza se ha manejado por parte de los dirigentes sindicales durante los últimos diez años.

bierno y los productores, entre éstos y sus dirigentes y entre éstos últimos y el gobierno.

El sector de los productores de hoja del Chapare en Cochabamba, de los Yungas en La Paz y (en menor medida en el Yacapaní del departamento de Santa Cruz) sus instituciones han logrado un indiscutible protagonismo.

El prestigio de los sindicatos cocaleros se ha visto fortalecido por el apoyo y solidaridad de la Central Obrera Boliviana (COB) hacia ellos. Este apoyo de la COB ha sido una suerte de reciprocidad a los campesinos quienes la han fortalecido con su reciente afiliación, en momentos de gran debilitamiento de la Central por la virtual desaparición de su seno de la fuerte Federación de Mineros, a raíz del cierre de las minas del estado en 1985. La afiliación de los cocaleros y la incorporación de sus reivindicaciones ha fortalecido el protagonismo de la COB a nivel nacional. Así los cocaleros, fuertemente castigados por las fuerzas del UMOPAR encontraron en la COB, no sólo un foro y una palestra de debate, sino, sobre todo, una trinchera y tribunal de defensa de sus intereses. Las asociaciones sindicales logran durante los últimos 10 años importantes niveles de institucionalización, gracias a su inserción en la COB.

Pero la fuerza de los sindicatos cocaleros se basa en las acciones de fuerza que éstos han desarrollado principalmente con motivo de dos temas: los abusos del UMOPAR contra los colonizadores y la lucha contra el gobierno por el tema de la militarización. En ambos temas han encontrado una fuerte solidaridad de parte del sindicalismo nacional, de los intelectuales y de la prensa. Esta alianza entre los campesinos y la COB constituyó una de las principales piedras que puso de manifiesto la debilidad del gobierno para llevar a cabo, a ultranza, los acuerdos suscritos con los gobiernos de Reagan y Bush.¹² Este creciente prestigio sindical trajo consigo el desarrollo de la fuerza sindical contra las políticas del gobierno, exigiéndole a éste una intensa negociación con los sindicatos y organizaciones de base.

Los acuerdos internacionales firmados por el Gobierno para militarizar la lucha contra las drogas fue uno de los principales motivos para la participación activa de los sindicatos y una de las claves que incrementa-

12 La estructura y poder sindical han sido interpretados en este sentido por José G. Justiano, "The Power of Coca Producers", en: Peter Smith, *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press 1992, pp. 101-103.

ron el poder y legitimidad del sindicalismo cocalero. En resumen, la defensa del productor, particularmente en el Chapare, ha sido bien usada, encontrando esos dirigentes un fuerte apoyo en sus bases, lo que fortaleció su acción frente al estado, a los partidos y a otras instituciones como la COB.¹³

El discurso sindical es simple y por ello de un alto poder ideológico, y aceptado por amplios sectores sociales. Se basa en la defensa de la inocencia de la producción de la hoja de coca. Esta actividad es una respuesta a los problemas del país: el imperialismo, la política neoliberal, etc. Este discurso sirve en la perspectiva de la ampliación de su posición de dirigentes, de la ampliación de los intereses de los productores como intereses generales frente a un enemigo común, el imperialismo y el neoliberalismo.

"Yo creo que el cultivo de la hoja de coca, sobre todo para los campesinos y no solamente para el productor de coca, es de vital importancia en el aspecto económico. Frente a la provocación extranjera, frente a la arremetida de este problema de la privatización, de la política neoliberal, la coca para el productor y para otros sectores relocalizados de sus fuentes de trabajo se ha convertido en un elemento de salvación nacional; es por eso que hay una posición de resistencia entre los campesinos para asumir la defensa de la hoja de coca."

"... frente a la presencia de la DEA norteamericana, frente a la arremetida del gobierno de Estados Unidos por acabar la hoja de coca, frente a las decisiones de las Naciones Unidas de acabar en 25 años la hoja de coca y el acullico; pues hay la posición de los compañeros campesinos en asumir la defensa de la hoja de coca desde un punto de vista cultural e ideológico. Eso me parece importante, en esta última etapa después de 1985, 1986 hemos visto la manera de encarnar esta realidad".

Esta defensa del productor recibe el apoyo de fuertes corrientes de solidaridad desde la prensa nacional y de los partidos de izquierda y de oposición al gobierno. Los productores han tenido una gran capacidad

13 En el IX Congreso de la COB se retribuye a los dirigentes cocaleros el apoyo que éstos prestan a la Central. En las recientes negociaciones de la COB, se incorpora la petición de ampliar niveles de participación en la definición de los programas de desarrollo alternativo.

para convocar a sectores de intelectuales, periodistas, políticos y movimientos cívicos, estructurando con ellos un discurso que se refiere a temas como: el rechazo del "narcotráfico" y la exaltación de los beneficios de la hoja de coca. Durante los últimos años los productores han organizado y protagonizado más de diez encuentros, seminarios y conferencias.¹⁴ Este escenario de acción social es importante y no podrá ser ignorando por cualquier tipo de política que se quiera implementar en el futuro.

La relación entre sindicatos y productores no es simple y está plagada de ambigüedades. El campesino no ve que el sindicalista represente sus intereses, ya que ellos se relacionan con la política y con la burocracia del estado, a veces en busca de puestos, para beneficio propio. No entienden los problemas de los productores. Esta visión fue más dura en el caso de los Yungas donde los productores de base mantienen una relación más distante con dirigentes de la Confederación de Trabajadores Campesinos y de la COB, a quienes consideran totalmente ignorantes de la problemática de la zona. Los campesinos Yungueños perciben la fuerte diferenciación social y económica respecto de sus dirigentes. Pero al mismo tiempo necesitan de estos dirigentes y de sus instituciones, al no existir adecuados canales de participación política y social para estar representados ante el estado.

El gobierno ha tratado con frecuencia de establecer espacios de negociación directa con organizaciones campesinas con el objeto de eludir a los sindicatos, a veces a través de las ONGs, las que fueron denunciadas de oficialistas o pro-imperialistas por los dirigentes sindicales, obligando al gobierno a aceptar su mediación, la que ha sido establecida en varios niveles de la institucionalidad de la lucha antidrogas y desarrollo alternativo.

14 Entre los principales eventos se encuentra el manifiesto de los productores de coca, en: "La coca, los campesinos y el país" de enero de 1988; II Encuentro Nacional de Productores de Coca, del 28 de junio de 1988; III Encuentro Nacional de Productores de Coca, en Cochabamba, del 9-10 de agosto de 1988; IV Encuentro Nacional de Productores de Coca, en La Paz, del 12 al 23 de noviembre de 1988; V Encuentro Nacional de Productores de Coca, del 15 de abril de 1989; VI Encuentro Nacional de Productores de Coca, en Cochabamba, del 19 al 19 de diciembre de 1989; II Encuentro de los Productores de Coca de las Provincias Yungueñas, en La Paz, el 14 de noviembre de 1990; VII Encuentro Nacional de Productores de Coca, del 8 al 9 de marzo de 1991; I Encuentro Andino de Productores de Coca, en La Paz, el 31 de marzo de 1991; VIII Encuentro Nacional de Productores de Coca, el 8 de enero de 1992; II Ampliado Extraordinario de Emergencia de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), en Cochabamba, el 10 de enero de 1992; Encuentro del Comité de Coordinación de las Federaciones del Trópico de Cochabamba, en Chimoré, el 7 de junio de 1992.

La negociación sindicato por sindicato ha sido una práctica del gobierno, aprovechando la diferenciación interna de aquellos, pero no ha dado muchos resultados; la COB por su lado, ha logrado reunir las reivindicaciones de los trabajadores de la coca, salvando así las diferenciaciones internas, particularmente en el interior del Chapare.¹⁵ Frente a la sociedad yungeña, más tradicional y menos afectada por una migración de orígenes culturalmente tan diversos, el Chapare genera un sindicalismo más disperso y diferenciado. En el Chapare cochabambino se organizan varias federaciones, con intereses muy diversos y consiguientemente un liderazgo muy diferenciado, pero que tienen en común su mayor combatividad; al mismo tiempo abrió más canales de negociación con los organismos del estado.

Es indudable que este sistema institucional, aunque bastante segmentado, permite una presencia (indirecta y mediatizada) del Estado en todo el territorio nacional, constituyéndose en un importante freno de muchos tipos de violencia, a pesar de los actuales sistemas de exclusión. El Estado está presente de esta forma en las zonas cocaleras y no necesariamente con el ejército.

Es indudable que en el manejo de estas situaciones el estado tuvo que asumir posiciones muy flexibles al aplicar sus políticas contra las drogas, basándose en una permanente negociación con los sindicatos y las organizaciones de productores. Pero este escenario se ha parecido a una suerte de "estado de sitio" del movimiento sindical contra el estado, contra la policía particularmente, contra la Drug Enforcement Administration (DEA) y otras agencias americanas. Todo lo anterior refuerza la hipótesis de que este conjunto de relaciones entre campesinos, sindicatos y estado, con motivo del problema de las drogas, ha incidido en el incremento de la producción y tráfico de cocaína, debido a la inevitable flexibilidad del estado frente a una situación casi permanente de guerra-negociación con los sindicatos.

Aunque el manejo de éstas relaciones fue compleja, éstas han sido utilizadas con habilidad por el estado manteniendo formas de negociación evitando el enfrentamiento y la violencia. El marco del desarrollo alternativo es un excelente escenario para este tipo de relaciones de negociación y del fortalecimiento de la presencia del estado en las zonas cocaleras.

15 José Blanes, "Política de guerra: El estrecho espacio de las instituciones laborales", en: *Crisis, ajuste y cambios en el mercado de trabajo*, La Paz: CEBEM 1993.

ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA LUCHA CONTRA LA DROGA

Durante los últimos meses de 1992, el gobierno ha pretendido disminuir la importancia del narcotráfico en lo económico, en lo social, en lo político y principalmente a nivel institucional.¹⁶ Dicha evaluación contrasta con las presentaciones que se suelen hacer ante los organismos de cooperación internacional, en búsqueda de la asistencia financiera necesaria para reducir el volumen del narcotráfico y sus impactos sociales y políticos.¹⁷ Todo parece indicar que existiera una práctica en los dos últimos gobiernos de magnificar unas veces el problema para argumentar la solicitud de una asistencia financiera¹⁸ y, otras veces, resaltar los avances en la lucha contra las drogas y particularmente los logros institucionales alcanzados reduciendo para ello su volumen real o potencial. Actitudes probablemente adecuadas a lo que la cooperación internacional quiere escuchar, según la opinión de políticos y profesionales consultados. La ambigüedad de comportamiento de los últimos tres gobiernos, que se traduce en una combinación entre la tolerancia en la práctica y condena en la teoría.¹⁹ Aunque se requiera de mayor profundidad en la sustentación de este argumento, las entrevistas han mostrado una gran coincidencia con él: el gobierno se compromete con las exigencias exter-

16 A partir de declaraciones de prensa del Ministerio del Interior, sobre los logros alcanzados en la guerra contra el narcotráfico, así como de entrevistas realizadas a autoridades de alto rango en el Gobierno.

17 Ministerio de Asuntos Campesinos/SUBDESAL, *Programa Nacional de Desarrollo Alternativo. Propuesta para el grupo consultivo de París*. Octubre de 1992.

18 Es importante el monto de ayuda externa conseguida por los dos últimos gobiernos, es importante para el sistema democrático que tanto las FF.AA. y la policía reciban diferentes formas de apoyo que no se pueden presupuestar con recursos del Tesoro General de la Nación.

19 H.C.F. Mansilla, "Políticas públicas, economía informal, drogas y relaciones de los involucrados", en: *Revista Occidental*, (Número especial: Cocaína, drogas, el Estado y la economía), IICLA, Tijuana 1992, pp. 191 - 217.

nas, probablemente a sabiendas de que en la práctica no va a poder cumplir. Ello no implica que se trate de una posición premeditada, sino la secuencia de la correlación de fuerzas.

Los tres últimos gobiernos y particularmente el último tuvieron que aceptar las imposiciones de las políticas de Reagan y Bush como condición para captar una ayuda financiera que fue de gran importancia, económica y política. Este comportamiento ha sido abundantemente analizado y documentado por Barrios. Desde mitad de la década de los años '70, pero sobre todo a partir de 1980, la política exterior boliviana estuvo dominada por el tema drogas, en el caso de las relaciones bilaterales con EE.UU. En el último período gubernamental, ha sido el tema cocaína el que ha ordenado la mayor parte de las relaciones bilaterales con los países del primer mundo.²⁰

El gobierno no podía llevar a sus últimas consecuencias la lucha impuesta contra las drogas. El tema militarización, exigido últimamente por el gobierno Bush, implicaba enfrentamientos sociales y políticos difíciles de resolver, frente a los movimientos campesinos, frente a los propios traficantes, suficientemente infiltrados en los organismos de seguridad, etc. Las debilidades del gobierno para asumir la práctica de la represión a ultranza, se documenta en el análisis del secuestro del presidente H. Siles Suazo en 1984 y del caso Huanchaca. Muchos entrevistados entienden que frente a una política oficial sumamente clara de lucha contra la cocaína se tuvo casi necesariamente que contraponer una práctica que osciló entre las grandes acciones armadas contra los traficantes y largos períodos de *laissez-faire*. Asimismo lo sugiere Malamud.²¹

De atenernos a la gran cantidad de denuncias registradas en la prensa sobre casos de corrupción y tolerancia, obviamente discriminatoria, de parte de la policía y de los jueces antidrogas, así como por las opiniones del 80% de los entrevistados, encontramos que la expansión del tráfico de drogas está explicada por la debilidad del estado y su práctica ambigua en materia de drogas.

20 Raúl Barrios M., *Bolivia y Estados Unidos. Democracia, derechos humanos y narcotráfico, 1980-1982*, La Paz: FLACSO-HISBOL 1989 y "¿Buscando un protagonismo?. La Política exterior boliviana en 1989?", en: FLACSO, *Estado y Sociedad. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*. Año 6, No. 7, La Paz 1990.

21 Malamud, op. cit., pp. 27-63.

Pareciera ser que esta tolerancia no sólo expresa una debilidad de control por parte del Estado de sus propios organismos policiales, sino probablemente de una salida del paso para "enfrentar" situaciones que sobrepasan su capacidad técnica o política. Se podría tratar de una debilidad frente a condicionamientos externos o a presiones internas de los grupos económicos que se estarían beneficiando directa o indirectamente de la economía coca/cocaína. Sin embargo, es importante mencionar que las respuestas obtenidas en las entrevistas evitan, de forma sistemática, mencionar directamente alguna rama de la burguesía boliviana como implicada. La misma posición existe con respecto a los partidos políticos: aunque se admite que, en teoría, los narcotraficantes deberán ya haber infiltrado tanto a los partidos como a la policía y a los jueces, e incluso algunos niveles del estado como el poder ejecutivo y casi seguro el legislativo; sin embargo ha querido afirmarlo como un hecho. ¿Se trata de una actitud de miedo ante algo que se sospecha es una realidad? Hay que investigar.

Es generalizada la opinión de que una caída brusca del narcotráfico derivaría, a nivel de la economía, en una caída de la demanda agregada, llevaría a una recesión, etc., situaciones que imponen su propia lógica.²² Este argumento aparece con alta frecuencia en la prensa, liberando de culpa implícitamente al gobierno por no ser totalmente eficaz en su lucha contra el tráfico de drogas. Nadie señala en las entrevistas que las políticas se hayan orientado explícitamente en este sentido; existe así un sentimiento generalizado de alivio por el aporte del complejo coca-cocaína a la economía e indirectamente a la democracia. Entonces lo que parece estar claro es que el Estado está colocado contra la pared por una serie de circunstancias que le impiden cumplir con los compromisos firmados a nivel internacional y ser consecuente con sus propias políticas explícitas. Pero existen también otras situaciones de tipo institucional por las que no parece tampoco factible que el estado pueda implementar a cabalidad una política antidrogas totalmente exitosa. Durante los últimos años, el Estado ha establecido de forma progresiva un sistema institucional orientado a cubrir y dotar de unidad normativa a la lucha contra las drogas, así como de mecanismos operativos para garantizar adecuados niveles de eficiencia a las acciones. En el nivel normativo superior el CONSEJO NACIONAL CONTRA EL USO INDEBIDO Y EL TRAFICO

22 Carlos F. Toranzo R., "Economía inflormal, economía ilícita: el rol del narcotráfico", en: CER-ID, *El Impacto de capital financiero del narcotráfico*. Simposio Internacional, La Paz, 1991, pp. 109-165.; H.C.F. Mansilla/Carlos F. Toranzo Roca, *Economía inflormal y narcotráfico*, La Paz: ILDIS 1991, pp. 93-107.

ILICITO DE DROGAS (CONALID) al más alto nivel, está compuesto por un Gabinete de Ministros de Estado relacionados con las actividades de prevención, represión y desarrollo alternativo. De él que se desprenden tres organismos:

- La Comisión Nacional de Control y Fiscalización (CONACOTID) de la que dependen el Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Defensa Social, que tienen que ver con las actividades de interdicción.
- La Comisión Nacional de Desarrollo Alternativo (CONADAL) encargada de la normatividad y la ejecución de desarrollo alternativo.
- La Comisión Nacional de Prevención Integral (CONAPRE) que orienta las acciones del Ministerio de Salud en materia de prevención.

De forma paralela y dependiendo de la Presidencia de la República se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo encargado de canalizar financiamiento para proyectos de corto plazo que mitiguen los efectos de los programas de reducción de hoja de coca.

En el campo del Desarrollo Alternativo actúan dos mecanismos paralelos, la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo (SUBDESAL) y el FONADAL. Este último tiene las características de un banco de segundo piso, supuestamente este mecanismo debiera ser complementario a los programas de SUBDESAL de larga duración.

La SUBDESAL es la institución elegida por los organismos internacionales y particularmente por USAID para encarar un plan ambicioso destinado a generar condiciones económicas que faciliten la sustitución progresiva de los cultivos de coca. SUBDESAL ha logrado canalizar recursos financieros importantes, así como la confianza de los organismos internacionales y grandes expectativas entre los productores.

La estructura de la SUBDESAL se ha ido desarrollando a través de una planta técnica en dos direcciones: garantizar una planificación y normatividad de las acciones, por un lado y crear mecanismos operativos eficientes, por otro.

Existen tres niveles en el desarrollo alternativo:

- A nivel *nacional* se encuentran dos instancias la encargada de la planificación, de las estrategias, de la programación, de proyectos, del seguimiento, de la evaluación, y la de administración. Paralelamente existe la Dirección de Reconversión Agrícola (DIRECO) encargada del proceso de reducción de la coca excedentaria.
- En el nivel *regional* están los Programas de Desarrollo Alternativo (PDARs) de Cochabamba y de La Paz. Estos programas están organizados en Comités Regionales de Desarrollo Alternativo (CORREDAL) donde se han creado representaciones del gobierno y de los productores, con la función de coordinar la planificación y ejecución de planes y programas específicos a nivel regional.
- En el nivel *local* existen los Comités Locales de Desarrollo Alternativo (COLADAL) compuestos por los ejecutivos de los proyectos y por representantes de los productores, así como de las unidades ejecutoras.

Es necesario destacar que esta estructura para el desarrollo alternativo, desde el nivel superior del CONADAL, hasta los COLADALES se ha constituido en una instancia de participación orientada a la negociación, a la que las organizaciones sindicales y de productores de coca se siente muy atraídos.

Durante los últimos años el Programa de Desarrollo Alternativo ha alcanzado una inversión promedio de \$us 13 millones por año desde 1984, en el que participan financiamientos de cooperación bilateral, principalmente administrados por SUBDESAL de forma directa o delegada, y la multilateral, cuya ejecución ha sido generalmente contratada con organismos internacionales.

Es importante destacar también el volumen de las inversiones realizadas por organismos multilaterales, tanto en el Chapare como en los Yungas, a través de la acción directa del UNFDAC, posteriormente UNDCP. Asimismo destaca el apoyo bilateral del gobierno alemán.

A pesar de todas las dificultades que se presentan, a raíz del ensanchamiento de la burocracia, el desarrollo alternativo ha sido uno de los principales y más prometedores pilares de acción del Estado en materia

de lucha contra las drogas. Al menos, los campesinos han visualizado posibilidades de mejorar sus caminos, sus sistemas de agua, sus mercados, diversificar sus economías, electrificación de amplias zonas rurales, etc. Al mismo tiempo, esta estructura con todos sus problemas, ha generado instancias reales de encuentro para la negociación tanto a nivel nacional como regional y local, la que, de manejarse adecuadamente, puede paliar muchas tendencias actuales de enfrentamiento y eventual violencia.

Sin embargo, en opinión de un funcionario del Ministerio de Planeamiento los programas de desarrollo alternativo "no han sido eficientes para generar los impactos económicos previstos sobre los productores de coca, por lo que en la actualidad, no constituyen un estímulo para reducir la economía de la coca. La razón radica en que su ejecución está condicionada a un conjunto de factores que operan dentro y fuera del país y que se refieren, por una parte a la naturaleza de los financiamientos y, por otra, a las deficiencias técnicas de los proyectos en sus fases de formulación y ejecución" En relación con el primer aspecto se menciona que el financiamiento de la cooperación multilateral y bilateral "no le asigna a esta problemática la prioridad que el mundo le otorga al flagelo del narcotráfico, originando que este problema tenga una interpretación bilateral, la misma que limita un apoyo financiero mayor al actual desarrollo alternativo". Por otro lado "una parte de este financiamiento, especialmente el proveniente de USAID y de la PL-480, está condicionado a la erradicación, es decir sólo si las metas de erradicación se cumplen se efectúan los desembolsos... las dificultades actuales para el cumplimiento de dichas metas se inician precisamente en la falta de oportunidad de los desembolsos que postergan los cronogramas de ejecución de proyectos". Asimismo, "el tipo de financiamiento idóneo para los programas de desarrollo es el concesional", pero se menciona que "éste resulta cada vez más escaso, especialmente el proveniente de agencias multilaterales, razón por la cual los pocas posibilidades de recursos frescos para los programas de desarrollo alternativo ponen en riesgo la ejecución de la política de desarrollo alternativo". A ello se añade que el proceso de negociación de este financiamiento es largo y retrasa la ejecución de los proyectos y consiguientemente los efectos sobre los productores de coca.

A nivel institucional se mencionan incoherencias: falta de recursos de preinversión, dado que la principal dificultad en el país es la capacidad de preparación y formulación de proyectos, lo que ha obligado a que SUBDESAL, que es principalmente un organismo normativo, tenga que

dedicarse a realizar las actividades de preinversión, descuidando aspectos como mercados que ponen en riesgo el éxito de los proyectos; SUB-DESAL desarrolla también la fase de ejecución; los productos de los proyectos sólo se orientan al mercado nacional descuidándose la promoción de las exportaciones, no garantizándose suficientemente un nivel adecuado de comercialización, restándoseles oportunidades reales a los productos alternativos; no se realiza una promoción para la participación del sector privado, "cuyas inversiones hubieran facilitado la identificación de nichos de exportación para los productos del desarrollo alternativo"; finalmente los proyectos y sus productos no están suficientemente integrados a los procesos de industrialización, por lo que sus efectos multiplicadores de dichas inversiones son escasos. "Una economía alternativa a la de la coca no puede surgir a partir de proyectos [...] restringidos al sector agropecuario".

Existen otros problemas, entre ellos se menciona la alta dependencia del financiamiento externo de esta estructura. De reducirse la ayuda de los EE.UU. toda ella deberá ser redefinida y desaparecer en parte.

La apreciación de los productores y particularmente de sus dirigentes se expresa en el sentido de su poca identificación con proyectos que "alimentan la burocracia". Perciben que casi el 70% del monto de la ayuda para desarrollo alternativo sólo sirve para pagar jugosos sueldos a los burócratas.

Una buena parte de la opinión pública ve a las instituciones del desarrollo alternativo como una estructura típicamente burocrática abierta al prebendalismo, por cuyos efectos perversos termina cayendo en las contradicciones propias de la improvisación, cosa muy propia de las dilatadas clientelas políticas y familiares, tanto nacionales como regionales, creando "serios problemas de competencias cruzadas y atribuciones ambiguas lo que redundando finalmente en acciones prácticas de efecto muy limitado".²³

La conclusión de este apretado resumen, es que la estructura institucional del estado no permite una acción, bajo un mando único, necesario y adecuadamente centralizada, que de coherencia al conjunto de acciones. En esta situación los diferentes asuntos relacionados con las drogas son ingobernables, con el peligro de que se agrave el debilitamiento del

23 Mansilla, op. cit., p. 196.

Estado: la corrupción, el clientelaje, el prebendalismo y la improvisación. Se menciona en las entrevistas que la corrupción no es un problema que se origine con las drogas, pero éstas la amplían y la profundizan.

Finalmente está el problema de las relaciones entre el estado y la sociedad civil en torno al problema de las drogas. Al respecto, la ausencia de una institucionalidad, al nivel de la sociedad, resulta en un ambiente pasivo que inhibe acciones que no sean de denuncia contra el Estado y particularmente contra sus políticas. El problema de las drogas aparece como un asunto de la burocracia y donde la sociedad tiene poco que hacer. La sociedad está aislada, en la práctica, de la lucha contra las drogas. Es aquí, en esta apropiación burocrática del problema de las drogas y de sus acciones, donde reside en gran parte el origen de la anomia social y el inmovilismo frente al problema de las drogas.

Las razones centrales de esta situación se refieren a que:

- No existen propuestas movilizadoras desde ninguna institución de la sociedad ni desde el Estado hacia ésta, que convoque ni promueva acciones de importancia contra las drogas. La mayor parte de las acciones de las instituciones de la sociedad terminan en eventos coyunturales, sobre temas puntuales, así como en las denuncias de prensa, sin mayor impacto contra las drogas.
- Las propuestas sobre una mayor participación concertada para la elaboración de políticas han tenido ecos poco prácticos por proceder de sectores de la oposición política. Así, los temas de la industrialización, la despenalización de la hoja de coca entre otros no han generado acciones ni mecanismos contra la producción y tráfico de cocaína.
- No se desarrollan e implementan políticas que se originen en un gran consenso nacional. Tanto a nivel social como político, la debilidad institucional del país (que contrasta con la frondosidad de la burocracia estatal) se profundiza inevitablemente, entrándose en una situación de ingobernabilidad, tanto del crecimiento de la producción y tráfico de drogas, como de la existencia de la democracia en el país.
- En el campo de las ciencias sociales la investigación es muy escasa, careciéndose de estudios que permitan una comprensión global del

problema. El tema de las drogas aparece como algo contra lo que no existen propuestas desde la sociedad. La mayor parte de los estudios se refieren a aspectos puntuales que generalmente no pasan del diagnóstico y muy débiles a la hora de plantear propuestas de acción.

CONSIDERACIONES GENERALES

El asunto de las drogas debe convertirse en un tema público y de estado, para lo que se requiere de su desburocratización. Ello no se opone a la constitución de instancias técnicas adecuadas.

La tarea de constituir en "asunto público" este tema de las drogas requiere de un debate nacional, permanente y sostenido por parte de instancias que gocen de autoridad y competencia, pero que lleguen a los principales actores sociales implicados: los campesinos y sus sindicatos.

Dos temas deberían constituirse en el eje para una acción concertada de los políticos, de los funcionarios del estado, de las organizaciones sindicales, de los empresarios y los intelectuales: la elaboración de políticas de consenso y la estructuración de un marco institucional de acción contra las drogas.

Con respecto a las políticas

Es necesario lograr consenso en torno a problemas que afectan al país y sus instituciones, para lo que se requiere de una mayor y sistemática profundización de los impactos destructores en las instituciones básicas de la democracia. Las políticas deberán dar respuestas sociales y económicas a los diversos actores implicados.

La complejidad de los problemas y la dificultad de los intereses involucrados hacen que una política futura deberá ser nacional y no sólo gubernamental. Al mismo tiempo tendrá que ser coherente con las políticas de desarrollo regional y nacional.

Con respecto al marco institucional

Es necesario crear un mecanismo fiscalizador de las actividades contra las drogas, que esté por encima de los intereses partidistas y que goce de plena autoridad. La experiencia de una Corte Nacional Electoral, de la renovación de la Corte Suprema de Justicia y otras instancias similares, a base de un consenso parlamentario en torno a notables de la sociedad, es un antecedente interesante para generar alternativas. Se requiere de un mecanismo que goce de autoridad y que logre concentrar la información y capacidad normativa necesarias.

Respecto al desarrollo alternativo se puede avanzar mucho si al menos se lograra buenos niveles de eficiencia en los proyectos y resultados de corto plazo en favor de los campesinos productores de hoja de coca. En este terreno, la institucionalización de la participación de los productores en los programas de desarrollo podría ser una tarea para el corto plazo, donde la eficiencia en el manejo de los recursos disponibles cause impactos significativos y visibles.

Desarrollo de estudios

Para llevar a cabo las tareas anteriores es necesario realizar estudios que permitan desarrollar alternativas para desligar la incidencia del tema drogas en las relaciones bilaterales así como en las relaciones con los organismos multilaterales.

Analizar con mayor profundidad la forma como afecta el tema de las drogas al sistema institucional, particularmente lo referido a los impactos sobre el sindicalismo.

Analizar el sistema institucional del país y aquellos aspectos que requieren ser fortalecidos para alcanzar mayor eficacia en la lucha contra las drogas, sin necesidad que tener que crear mecanismos ad hoc, paralelos y desvinculados del conjunto institucional del país.

Queda pendiente para una mayor profundización la pregunta de hasta qué punto los programas de desarrollo alternativo tendrán la posibilidad de frenar condiciones favorables al desarrollo de la economía ilícita, sobre todo por la lentitud de sus impactos. Hasta qué punto logrará revertir la destrucción de valores culturales positivos, restablecer o

crear una relación más positiva con el medio ambiente y mejorar los niveles de habitabilidad, condición para esto último. Los mayores desafíos se presentan en el Chapare, donde el imperio de lo ilícito ha sido y lo es aún más profundo y destructor.