

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

---

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

[www.revistaurvio.org.ec](http://www.revistaurvio.org.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

Presentación .....	7-10
<b>Investigación</b>	
El debate sobre políticas de drogas en América Latina .....	13-25
<i>Coletta A. Youngers</i>	
Los intentos de reforma de las políticas sobre drogas en América Latina .....	27-39
<i>Ricardo Soberón Garrido</i>	
¿Por qué no se despenalizan las drogas? Las razones de la vigencia de una política fallida .....	41-55
<i>Daniel Pontón Cevallos</i>	
La prohibición de las drogas en México (1912-1929) .....	57-68
<i>José Domingo Schievenini Stefanoni</i>	
Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización .....	69-80
<i>Adrián Restrepo Parra</i>	
Drogas en el Ecuador: ¿política prohibitiva o democracia deliberativa? .....	81-94
<i>Ana Isabel Jácome Rosenfeld</i>	
Bolivia y la despenalización de la hoja de coca como estrategia de cambio .....	95-107
<i>Loreta Tellería Escobar</i>	

## Artículo

---

- Jóvenes en el narcomenudeo: el caso Ciudad de México . . . . . 111-123  
*Carlos Alberto Zamudio Angles*

## Comparativo

---

- La penalización de drogas en América Latina desde el marco  
legal y constitucional . . . . . 127-136  
*Javier Monroy Díaz*

## Entrevista

---

- Despenalización de drogas ilegales: una disputa de sentimientos, emociones e intuiciones  
Entrevista con Francisco Thoumi . . . . . 139-142  
*Por Jenny Pontón Cevallos*

## Reseña

---

- Pablo Emilio Angarita Cañas (2011). *Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico.*  
Bogotá: Siglo del Hombre Editores. . . . . 145-147  
*Olmo Jesús Sierra Moreno*

- Fredy Rivera Vélez (2012). *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006.* Quito: FLACSO, sede Ecuador . . . . . 148-150  
*Gilda Alicia Guerrero Salgado*

- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2012).  
*Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012.* Montreal: CIPC . . . . . 151-154  
*Andrea Betancourt Urresta*

- Política editorial.** . . . . . 155-157

# URVio

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

<b>Presentation</b> .....	7-10
<b>Research</b>	
<hr/>	
The debate on drug policy in Latin America. .... <i>Coletta A. Youngers</i>	13-25
Attempts to reform drug policy in Latin America. .... <i>Ricardo Soberón Garrido</i>	27-39
Why do not decriminalize drugs? The reasons for the validity of a failed policy .....	41-55
<i>Daniel Pontón Cevallos</i>	
The Drug Prohibition in Mexico (1912-1929) .....	57-68
<i>José Domingo Schievenini Stefanoni</i>	
War on drugs, marijuana consumers, and legalization. .... <i>Adrián Restrepo Parra</i>	69-80
Drugs in Ecuador: ¿prohibitive politics or deliberative democracy?..... <i>Ana Isabel Jácome Rosenfeld</i>	81-94
Bolivia and the decriminalization of coca leaves as a strategy for change .....	95-107
<i>Loreta Telleria Escobar</i>	

## Article

---

- Youth in small scale drug traffic: the case of Mexico City ..... 111-123  
*Carlos Alberto Zamudio Angles*

## Comparative section

---

- The criminalization of drugs in Latin America from the legal  
and constitutional framework. .... 127-136  
*Javier Monroy Díaz*

## Interview

---

- Decriminalization of illegal drugs: a dispute of feelings, emotions and intuitions  
Interview with Francisco Thoumi. .... 139-142  
*By Jenny Pontón Cevallos*

## Book reviews

---

- Pablo Emilio Angarita Cañas (2011). *Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico.*  
Bogotá: Siglo del Hombre Editores. .... 145-147  
*Olmo Jesús Sierra Moreno*

- Fredy Rivera Vélez (2012). *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006.* Quito: FLACSO, sede Ecuador ..... 148-150  
*Gilda Alicia Guerrero Salgado*

- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2012).  
*Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012.* Montreal: CIPC..... 151-154  
*Andrea Betancourt Urresta*

- Editorial policy** ..... 155-157

# Bolivia y la despenalización de la hoja de coca como estrategia de cambio

Loreta Telleria Escobar<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: 4 de marzo de 2013.*

*Fecha de aceptación y versión final: 29 de abril de 2013.*

## Resumen

Después de más de 50 años de guerra contra las drogas encabezada por los Estados Unidos, el común denominador ha sido el fracaso de las políticas implementadas. Tras esta constatación, países como Bolivia han desarrollado en los últimos años nuevas estrategias, entre ellas, la despenalización de la hoja de coca. El documento analiza este proceso y lo considera un primer paso para el cambio o reforma de las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas sobre drogas, requisito esencial para debatir la despenalización como mecanismo alternativo de la lucha contra el narcotráfico en la región y el mundo.

**Palabras clave:** despenalización, convenciones, hoja de coca, política antidroga, Bolivia, Estados Unidos, Organización de las Naciones Unidas.

## Abstract

After more than 50 years of the United States-led War on Drugs, the common denominator between these efforts has been the failure of all implemented policies. In response, countries like Bolivia have recently developed new strategies, such as decriminalizing the coca leaf itself. The paper analyzes Bolivia's process of coca leaf decriminalizations and considers it as a first step toward change or reform of the UN Conventions on drugs, which is an essential move for discussing alternative mechanisms in the fight against trafficking both in the region and around the world.

**Keywords:** decriminalization, conventions, coca leaf, drug policy, Bolivia, U.S., United Nations.

---

<sup>1</sup> Politóloga y Economista. Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad, La Paz, Bolivia.  
Correo electrónico: loretalleria@yahoo.es

La preocupación “por la salud y el bienestar de la humanidad” con la que empieza el preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) denota que el camino para la construcción de un mundo sin drogas no estaba equivocado. No obstante, tras 50 años de su implementación, sus resultados están muy lejos de haber logrado estos objetivos. Frente a la constatación de que un mundo sin drogas hoy en día es impensable, queda pendiente dilucidar por qué después del fracaso de la pretendida “guerra contra las drogas”, esta sigue en pie; y sobre todo, comprender cuál es el principal motivo por el que una alternativa no es planteada de manera seria por los actores de este fracaso.

Si la guerra contra las drogas ha sido la estrategia, la militarización fue el principal instrumento implementado para ganarla. En este escenario, la violencia es parte de una espiral que se incrementa en la medida en que la estrategia y el instrumento se refuerzan. Lo lamentable es saber que las víctimas se multiplican; se afecta a toda la estructura política y social de los países involucrados; y se logra, en el saldo final de los hechos, que el medio y los fines de esta guerra se confundan.

El actor principal de la lucha contra las drogas son y han sido los Estados Unidos; desde que la administración de Richard Nixon lanzó en 1971 la “guerra contra las drogas”, Washington encabezó la arremetida. Esta guerra se extendió a gran parte del mundo y en la región se hizo cada vez más palpable, con políticas como la Iniciativa Andina (1989), el Plan Colombia (2000) y la Iniciativa Mérida (2008). El enfoque antidroga basado en la “oferta” guió todas las estrategias implementadas e hizo que las acciones se focalizaran en los países fuente. En el caso de la región, Colombia, Perú y Boli-

via fueron los destinatarios de miles de millones de dólares en ayuda antidroga, pero a su vez, los directamente afectados por las duras consecuencias de la militarización y violencia que imprimía esta guerra a su paso.

No obstante, si los Estados Unidos son el actor principal de esta guerra, los actores secundarios, y no por eso menos responsables, son aquellos gobiernos que aceptaron y aceptan ciegamente la estrategia norteamericana y desplazan su soberanía para contribuir al bienestar y la salud de la ciudadanía de los países demandantes,<sup>2</sup> mientras que, en los suyos, se tolera la violación a los derechos humanos, la criminalización del eslabón más vulnerable de la cadena productora de drogas y una espiral de conflictividad social con diversas consecuencias. Escenario complejo, si se toma en cuenta que la aceptación de la estrategia antidroga siempre vino acompañada de una vasta cooperación bilateral en ámbitos militares, económicos y sociales; mientras que la falta de apoyo o rechazo de esta política traía consigo una serie de sanciones, siendo la más notable la implementación de una medida unilateral por parte de los Estados Unidos llamada “desertificación”.<sup>3</sup>

En estricto sentido, la estrategia antidroga implementada en la región latinoamericana nunca fue democrática, sino impuesta por una agenda externa. A esto se suma que políticas como la erradicación forzada, la interdicción, la criminalización de los actores involucrados,

2 La región con el mercado de drogas ilícitas más grande del mundo es América del Norte, aunque ninguna región queda fuera de ese mercado (ONUDD, 2012).

3 Es un mecanismo mediante el cual el Presidente de los Estados Unidos identifica anualmente a los países que han colaborado en la lucha contra las drogas, en cuanto cumplimiento de las Convenciones de Naciones Unidas y compromisos con su país. La desertificación implica, de acuerdo con cada caso, suspensión de ayuda bilateral y una implícita sanción “moral” al país desertificado.

así como las destinadas al desarrollo alternativo, tuvieron en distinta medida resultados precarios, coyunturales y adversos, sobre todo en las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de países con altos niveles de pobreza. Estas políticas abarcaban tanto el área ejecutiva como legislativa en los distintos gobiernos, de ahí que las estructuras normativas y organizacionales destinadas a la lucha contra las drogas, mantenían un hilo conductor directo con la estructura burocrática del país del norte, quien a su vez se encargaba de la evaluación permanente de las políticas y leyes implementadas.

Bajo este escenario, el renombrado “fracaso” de la lucha antidroga encabezada por los Estados Unidos y expandido en la región se resume en la constatación de que, después de décadas de su implementación, la demanda mundial de drogas se mantiene y en algunos países crece.<sup>4</sup> Producto de esto, la violencia se multiplica, las víctimas siguen desatendidas y los grandes carteles de la droga mantienen una enorme capacidad para reciclarse en todo el mundo. Por esta razón, muchas destacadas personalidades de los ámbitos políticos y académicos a escala mundial han coincidido en que el enfoque de la estrategia es equivocado y que se debería cambiar no solo los objetivos, sino también los actores, indicadores y mecanismos de su evaluación.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Los principales mercados de cocaína siguen estando en América del Norte, Europa y Oceanía (especialmente Australia y Nueva Zelanda). En América del Norte se ha registrado una clara disminución del consumo de cocaína, atribuible sobre todo a un descenso de las tasas de los Estados Unidos, del 3% (2006) al 2,2% (2010) de los adultos de 15 años a 64 años; sin embargo, no se ha observado una disminución similar en Europa, donde el consumo de cocaína se estabilizó durante ese período. Los datos más recientes procedentes de Australia muestran un aumento del consumo de cocaína (ONUDD, 2012).

<sup>5</sup> En esta perspectiva se destacan dos informes de renombre internacional, el informe “Drogas y democracia, hacia un

En el balance final, actualmente las drogas ilícitas constituyen la tercera industria más rentable del mundo, después de la industria alimenticia y el petróleo, con un valor estimado de 450 billones de dólares anuales, completamente bajo el control de los criminales (Fundación Beckley, 2011). Mientras que, en el otro lado de la moneda, el número de muertos por la violencia ligada al tráfico de drogas se incrementa, las cárceles están cada vez más hacinadas y crece el número de adictos sin atención, generando la duda razonable de que estos resultados, más que producto de la evolución natural de la demanda de drogas, sea producto de la propia estrategia desarrollada para combatirla.

En este contexto, el presente artículo busca delinear las principales características de la política antidroga implementada en Bolivia bajo la tutela norteamericana y el cambio de estrategia surgido a partir del Gobierno de Evo Morales en 2006. Se toma la despenalización de la hoja de coca como punto de inflexión para reflexionar sobre la reforma o cambio de las convenciones de la ONU, y de esta forma, pensar la despenalización como alternativa política al reconocido fracaso de la guerra contra las drogas.

## Bolivia y el paradigma antidrogas de los años noventa

El caso boliviano se convierte en el paradigma de la estrategia contra las drogas implemen-

cambio de paradigma” firmado en 2009 por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia; y el Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas de 2011, firmado por ex presidentes y destacadas personalidades de la región y el mundo. Ambos informes tuvieron un impacto importante en la reflexión mundial sobre el tema. No obstante, aún quedan pendientes acciones claras para implementar el cambio de timón sugerido.

tada por los Estados Unidos en un país productor. La participación activa de personeros norteamericanos en la definición de normas y políticas antidrogas marcó no solo la excesiva dependencia en materia de financiamiento externo en el tema, sino la falta de soberanía nacional para delinear políticas que se correspondían con la realidad cultural, social y económica del país.

En el marco normativo, el hito de esta dependencia fue la implementación en Bolivia de la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas en 1988, llamada comúnmente Ley 1008. Esta Ley reproduce hasta el momento, fielmente el espíritu de la “guerra contra las drogas” implementada por los gobiernos de los Estados Unidos, convirtiéndose en una norma caracterizada por la criminalización, la sobrepenalización<sup>6</sup> y por la violación flagrante del derecho a la presunción de inocencia de los detenidos.

De manera general, la política antidroga en Bolivia en las décadas de los años ochenta y noventa y a partir del año 2000, giró en torno a tres ejes de acción: erradicación forzosa, interdicción y desarrollo alternativo; y tres tipos de consecuencias: militarización, violación a los derechos humanos y conflictividad social. La cooperación norteamericana abarcó todas las áreas de acción y hasta el diseño de las estructuras encargadas de llevar a cabo la polí-

tica diseñada por ellos mismos. La sobrecarga militarizada imprimió un matiz violento a las tareas de erradicación, dando lugar a una gran cantidad de campesinos muertos y heridos, lo que a su vez provocó el surgimiento de una respuesta también violenta por parte de los sectores cocaleros, creando un círculo vicioso en el cual se ponía en evidencia la prioridad gubernamental de rendir cuentas a intereses externos a costa de preocupantes saldos internos.<sup>7</sup>

En el campo de la interdicción y el desarrollo alternativo, los resultados tampoco fueron positivos: ninguno de los dos mecanismos logró reducir la producción de cocaína en Bolivia. De manera específica, el efecto más visible de la interdicción fue el hacinamiento en las cárceles y la sobresaturación del sistema de Justicia. Por su parte, se observó que el desarrollo alternativo se implementó más como una compensación obligada a la erradicación de cocales, que como una alternativa económica para los campesinos cocaleros en sus respectivos territorios. De esta manera, la cantidad de operativos realizados, hectáreas de coca erradicada, droga secuestrada, fábricas destruidas, secuestro de precursores y personas detenidas y procesadas eran los principales indicadores de una estrategia que reportaba resultados cada vez menos alentadores.

## Evo Morales y el “proceso de cambio” de estrategia

La espiral de conflictividad social en Bolivia desatada desde 2000, producto del descrédito

<sup>6</sup> “Un ejemplo de esto es que la ley no establece la diferencia entre narcomenudistas y narcotraficantes mayores, de modo que, sin contemplarse el volumen de droga implicada, las penas van desde un año para productores de plantas controladas hasta 25 años por tráfico. La ley es ambigua también en la definición de fabricación, posesión, almacenamiento, entrega, suministro, compra, venta, como donación y/o cualquier tipo de transacción” (Giacoman, 2010: 22). Uno de los efectos más negativos de esta ley fue el hacinamiento carcelario; de acuerdo con datos de WOLA, tras su implementación, la proporción de reclusos en las cárceles por narcotráfico y delitos conexos estaba alrededor del 45% respecto a la totalidad de la población penitenciaria.

<sup>7</sup> Según datos de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, entre 1998 y 2002 en la zona del trópico de Cochabamba la represión ejercida ocasionó 33 cocaleros muertos, 567 heridos, 693 detenidos, 27 bajas policiales y militares, y 135 policías y militares heridos (Tellería, 2008: 136).

del sistema de partidos y del crecimiento de la pobreza y la exclusión, dio lugar a la emergencia de movimientos sociales fuertes y con proyección política, siendo uno de los más poderosos el movimiento cocalero, cuya demanda consistía principalmente en frenar la criminalización y el abuso a los derechos humanos de la política antidroga, propiciada por la injerencia norteamericana. En este escenario, asumió la Presidencia, en enero de 2006, por voto popular mayoritario, Evo Morales Ayma, primer Presidente indígena que durante varios años lideró el movimiento cocalero, lo que vino a constituir un quiebre en la tradicional estrategia antidrogas en Bolivia.

La expulsión durante 2008 del Embajador de los Estados Unidos Philip Goldberg y de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), principal organismo antidroga de los Estados Unidos, acusados de conspiración e injerencia, marcó la tendencia de la estrategia gubernamental en materia antidroga y el fin de la dependencia económica y militar en el tema.

Hasta el momento, el actual Gobierno ha desarrollado dos estrategias de lucha contra el narcotráfico<sup>8</sup> caracterizadas por lo que se ha denominado la nacionalización de la política antidroga. Ambas estrategias han sido elaboradas por el Gobierno boliviano y mantienen un espíritu concertador y de revalorización de la hoja de coca, respetando las tradiciones y cultura del Estado Plurinacional, lo que ha eliminado la violencia en las zonas productoras y la violación de los derechos humanos por parte de la fuerza pública encargada de este trabajo.

8 Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010 y la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015.

Tabla 1. Evolución de la estrategia de lucha contra el narcotráfico en Bolivia

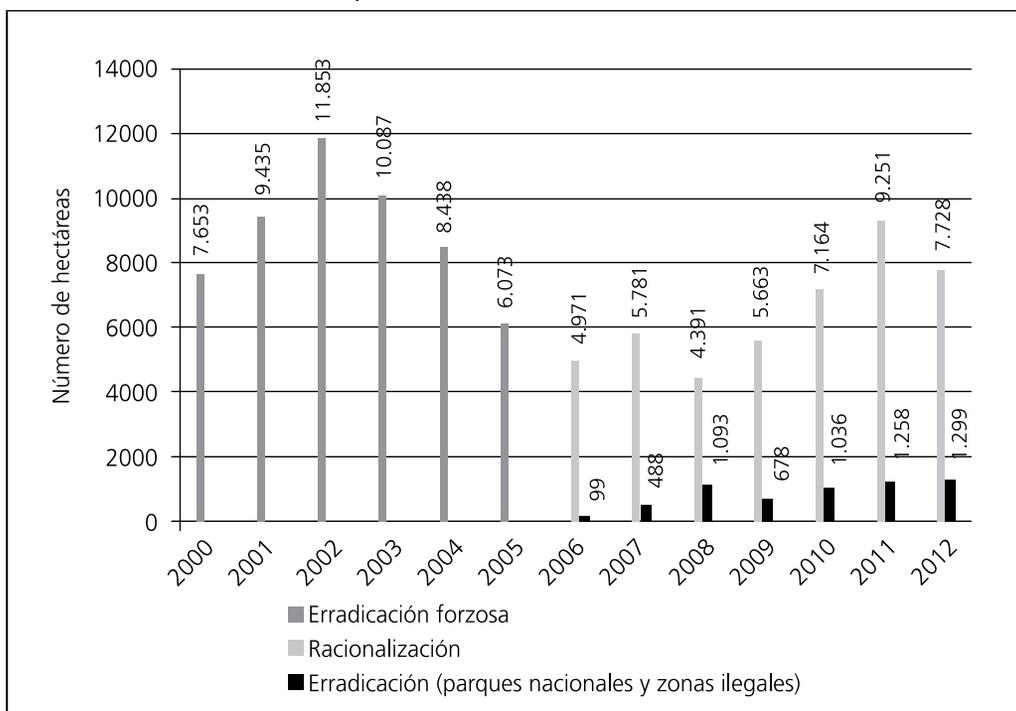
Estrategia 2007-2010	Estrategia 2011-2015
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revalorización de la hoja de coca.</li> <li>• Racionalización.</li> <li>• Desarrollo integral.</li> <li>• Industrialización.</li> <li>• Medidas de control e interdicción.</li> <li>• Prevención.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de cultivos excedentarios.</li> <li>• Delimitación de zonas productoras.</li> <li>• Racionalización / erradicación</li> <li>• Control social.</li> <li>• Coca cero en áreas protegidas.</li> <li>• Reducción de la oferta.</li> <li>• Reducción de la demanda.</li> </ul>

Fuente: Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas. Bolivia.

De forma específica, el principal cambio realizado por ambas estrategias, además de la nacionalización, fue la incorporación de procesos concertados de reducción de cultivos con los productores de coca, denominado “racionalización”, logrando cumplir con los compromisos internacionales en la materia y, sobre todo, reducir la violación a los derechos humanos que en el pasado caracterizaba esta política. No obstante, se siguió aplicando la erradicación forzosa en aquellos lugares donde no estaba permitida la plantación de cocales, como las zonas no tradicionales y parques naturales, con avances sustanciales y el reconocimiento expreso de la ONU por la labor desempeñada.<sup>9</sup> A esto se suma la construcción

9 El Monitoreo de Cultivos de Coca de la ONUDD para 2013, dado a conocer en septiembre de 2012, indica que el cultivo de la hoja de coca en Bolivia se redujo a 27.200 hectáreas en 2011, una disminución del 12% respecto a las 31 mil hectáreas cultivadas en 2010. Según el jefe de la sede de la ONUDD en Bolivia César Guedes, “el avance logrado en Bolivia es innegable. Este año Bolivia es el único país que presenta una disminución en el cultivo de hoja de coca” (Ledebur y Youngers, 2012: 4).

**Gráfico 1. Racionalización y erradicación de cultivos coca, año 2000 a octubre de 2012, expresado en hectáreas**



Fuente: Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas. Bolivia. Elaboración propia.

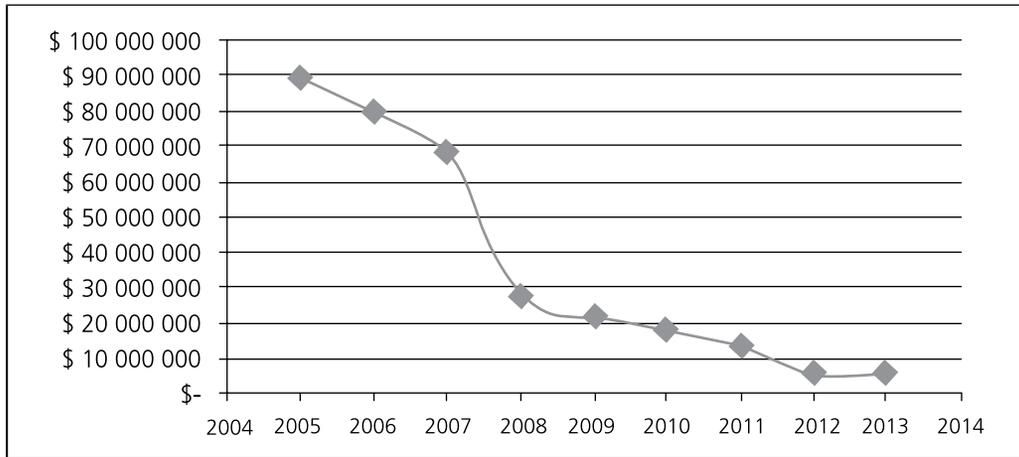
de nuevos instrumentos institucionales y sistemas de bases de datos que prometen una constante modernización, con apoyo de la Unión Europea, así como la firma de convenios en materia antidroga con países vecinos, como los casos con Brasil y Perú.

Por otro lado, de acuerdo con los datos obtenidos, también se lograron avances importantes en temas de interdicción y desarrollo integral, donde se apostó por la diversificación productiva, con resultados alentadores.<sup>10</sup> En el caso de la interdicción, el inicio de una política de regionalización de la lucha contra las

drogas promete resultados positivos a través de procesos de integración regional como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la formación del Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico. En este tema, también se tiene la firma de convenios con diferentes países, siendo el más importante el proyecto piloto trilateral entre Bolivia, Brasil y los Estados Unidos firmado en enero de 2012, con el objetivo de desarrollar un sistema integrado de control de la reducción de cultivos excedentarios. Sin embargo, a pesar de los avances nombrados, en las áreas de industrialización y prevención los resultados, como en el pasado, siguen siendo escasos y casi imperceptibles.

<sup>10</sup> Según el Monitoreo de Cultivos de Coca correspondiente a 2011, la mayoría del área cultivada del Chapare (principal región de cultivo de coca en Bolivia) está cubierta por plátanos, seguidos de cítricos y palmito, y luego la hoja de coca (ONUDD, 2011: 47).

Gráfico 2. Financiamiento de los Estados Unidos hacia Bolivia para control de drogas



Fuente: Informes de Asuntos Internacionales de los Estados Unidos sobre Estupefacientes y Aplicación de la Ley (INL).  
Elaboración propia.

## Estados Unidos ante el cambio de estrategia

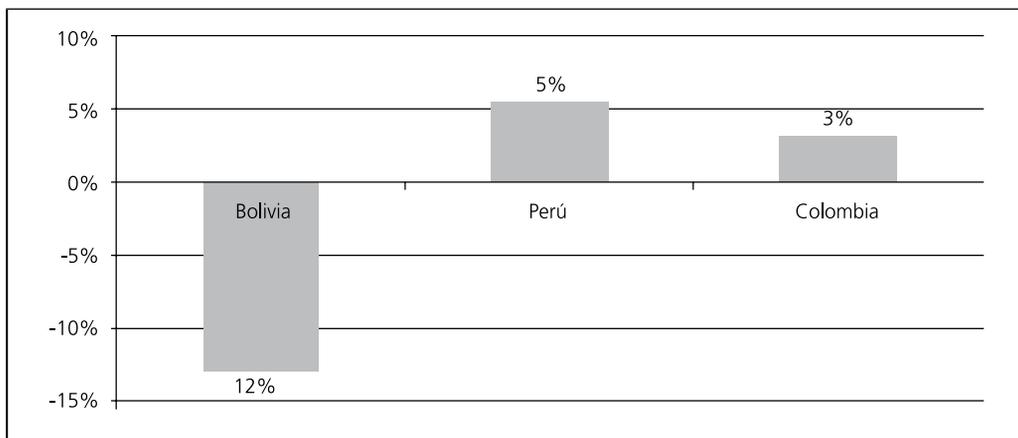
La securitización de la agenda norteamericana implementada desde hace algunos años ha repercutido en la respuesta de este país ante el cambio de la estrategia boliviana. El rol fundamental del Comando Sur como eje articulador de la política norteamericana hacia la región (Withers y otros, 2008) supone que la nacionalización de la estrategia antidroga en Bolivia se convierta en una amenaza latente a la seguridad nacional de los Estados Unidos, lo que ha derivado en la adopción de una serie de medidas de sanción y condena, especialmente en materia de cooperación económica.

Bolivia es el tercer productor de hoja de coca en la región andina (produce alrededor del 20%), luego de Colombia y Perú, y ha cumplido fielmente los convenios internacionales en materia de erradicación de hectáreas de coca. No obstante, sucesos como la emergencia del Gobierno de Evo Morales, de

tendencia de izquierda; el cambio de estrategia antidroga; y la expulsión del embajador de los Estados Unidos y de la DEA del país fueron los detonantes de que el Gobierno norteamericano tomara acciones unilaterales en desmedro de la imagen y los intereses bolivianos. Primero, el Gobierno estadounidense desertificó cinco años consecutivos a Bolivia (2009, 2010, 2011, 2012, 2013); segundo, le suspendió el acceso a la Ley de Promoción del Comercio y Erradicación de Drogas para los Andes (ATPDEA, por su nombre en inglés), causando grave impacto al sector exportador boliviano; y tercero, redujo drásticamente la asistencia económica dirigida a los programas antidrogas, de 90 millones de dólares en 2005 a menos de 10 millones de dólares en 2012.

A todo lo anterior se suman los datos confusos que presentan los informes de los Estados Unidos sobre la producción potencial de cocaína en Bolivia ya que, a pesar de haber disminuido las hectáreas de plantación, se atribuye a la coca boliviana un rendimiento tres veces mayor que a la coca colombiana, entran-

Gráfico 3. Cambio porcentual en cultivos de la hoja de coca en 2011. Cifras de la ONU



Fuente: ONUDD (2011). *Informes de monitoreo de cultivo*.

do en franca contradicción con los reportes de la ONU (Ledebur y Youngers, 2012: 16).

Por lo expuesto, se observa que el Gobierno de los Estados Unidos no acompaña los esfuerzos desplegados por Bolivia en la lucha antidroga. Esta actitud se refleja en medidas como la desertificación, la expulsión de Bolivia de prerrogativas arancelarias, la reducción de la cooperación económica y el descrédito internacional a través de sus informes gubernamentales. Lo que refleja que cualquier intento de desmarcarse de la estrategia antidroga norteamericana está destinado a una embestida diplomática, política y económica por parte del país del norte.

### Las “permanencias” del cambio

Frente al cambio planteado por el Gobierno boliviano en los últimos años, hay quienes afirman que la lucha contra el narcotráfico en Bolivia mantiene las mismas metas y políticas que en el pasado. Ante esta afirmación, es necesario dilucidar cuáles son las permanencias de la política antidroga de los Estados Unidos

y si estas conservan viva la “guerra contra las drogas” en Bolivia.

En estricto sentido, Bolivia no cuenta con una política antidroga, entendida esta como un objetivo macro que se diferencie radicalmente de la política antidroga norteamericana. Lo que tiene es una estrategia de lucha contra el narcotráfico compuesta por tres pilares: 1) reducción de cultivos excedentarios de coca; 2) reducción de la oferta; y 3) reducción de la demanda (Viceministerio de Defensa Social, 2011). Como se puede observar, los pilares 1 y 2 corresponden al mismo objetivo que la tradicional estrategia de reducción de la oferta de los Estados Unidos fundamentada en la “guerra contra las drogas”, con la única variante de la implementación de procesos de racionalización en lugar de erradicación forzosa que, en años anteriores, trajo consigo graves problemas de violación de derechos humanos y conflictividad social de niveles alarmantes. Es así que acciones como la interdicción, el control de sustancias químicas, las sanciones al enriquecimiento ilícito, control de fronteras, entre otras, reproducen el mismo espíritu

conservador y criminalizador que en el pasado. Por su parte, la estrategia de reducción de la demanda reproduce el nivel marginal que tuvo en años anteriores. En los hechos, la prevención del consumo de drogas en Bolivia, a través de procesos de tratamiento, rehabilitación y posibilidades de reintegración social a personas afectadas, es aún un mero formalismo ya que poco o casi nada se conoce de los logros o indicadores de este pilar estratégico.

A lo anterior, se suma que el actual Gobierno ha trabajado sobre el mismo marco normativo que en el pasado. La Ley 1008 vigente desde la década de los años noventa y diseñada por funcionarios estadounidenses permanece intacta a pesar de que el actual Gobierno prometió eliminarla y reemplazarla por dos leyes distintas, una sobre la hoja de coca y otra sobre sustancias controladas.<sup>11</sup> La realidad confirma que los esfuerzos del Gobierno por cumplir los compromisos internacionales han primado sobre los intereses nacionales en materia de normativa antidroga.

La priorización del control de la oferta junto a la permanencia de marcos normativos coercitivos supone la continuidad de lo más retrógrado de la política antidroga norteamericana: la criminalización de los sectores vulnerables y el protagonismo policial y militar en el tema. Coherente con la falta de acciones concretas en materia de prevención, la militarización de la lucha contra el narcotráfico es una constante, al igual que la subsistencia de relaciones entre el Viceministerio de Defensa Social de Bolivia y la Sección de Asuntos

11 “Estos dos elementos de reforma anunciados contrastan en la medida en que el primero resalta la importancia de la revalorización de la hoja de coca para el pueblo boliviano, mientras que el segundo expresa más la necesidad del Gobierno boliviano de mostrar a la comunidad internacional y a la propia opinión pública boliviana su firmeza en la lucha contra el narcotráfico” (Giacoman, 2010: 29).

de Narcóticos de la Embajada de los Estados Unidos (NAS) en torno al preocupante problema del incremento de la producción y consumo regional y mundial de cocaína.<sup>12</sup>

Sin embargo, lo que refleja la continuidad, más que el cambio de política, es la utilización de los mismos indicadores de lucha antidrogas que en el pasado.<sup>13</sup> La cantidad de hectáreas cultivadas y erradicadas, el número de operativos, la incautación de pasta base y clorhidrato de cocaína, la destrucción de laboratorios y el secuestro de sustancias químicas siguen siendo las directrices de la evaluación del trabajo desarrollado. A pesar de las críticas al fracaso de las políticas antidroga de los Estados Unidos, en Bolivia y en el mundo los mismos indicadores siguen guiando el camino, provocando de manera insólita una espiral de resultados negativos.

## La despenalización de la hoja de coca como primer paso

La nueva Constitución Política del Estado boliviano promulgada en 2009, en su art. 384, establece que “El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social”. Este reconocimiento marca una tendencia

12 Bolivia se ha convertido en un país tránsito en la actualidad; la producción de cocaína se ha desplazado hacia otros territorios y se percibe un creciente tráfico de drogas en el país, lo que promueve la militarización de las fronteras, con todo el peligro que ello implica.

13 Diversos estudios y documentos de la ONUDD apuntan a la necesidad de contar con un nuevo conjunto de indicadores que midan el bienestar de la sociedad, incluyendo las mejoras en educación, salud, empleo, medio ambiente; temas relacionados con el género; consolidación institucional y capacidad gubernamental; y reducción de los delitos violentos (Ramírez y Youngers, 2011: 74).

pionera frente al marco normativo internacional, principalmente con la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, que incluyó a la hoja de coca en la lista de narcóticos peligrosos y prohibió su masticado hasta 1989.<sup>14</sup> Convención que, junto a otras, limita abiertamente la libre disponibilidad de los Estados para definir las políticas al respecto.<sup>15</sup>

Dos años después de promulgada la Constitución, y con el afán de darle validez, en 2011 el Gobierno boliviano notificó de manera formal al Secretario General de la ONU su retiro de la Convención Única sobre Estupefacientes, solicitando en diciembre de ese mismo año su readmisión con la reserva referida a la hoja de coca y sus usos tradicionales. De acuerdo con los procedimientos establecidos, una vez difundida esta decisión entre los 183 países miembros, se tenía un plazo de 12 meses para aceptar o rechazar la reserva; si más de un tercio la rechazaba, esta se consideraría inválida.

El texto de la reserva presentada, en su parte más sobresaliente, establecía lo siguiente: “El Estado Plurinacional de Bolivia se reserva el derecho de permitir en su territorio la masticación tradicional de la hoja coca, el consumo y uso de la coca en su estado natural para fines culturales y medicinales, como su uso en infu-

sión, así como también el cultivo, el comercio y la posesión de la hoja de coca”. Cumplido el plazo, y con la objeción de solo 15 países,<sup>16</sup> el 10 de febrero de 2013 Bolivia fue aceptada nuevamente como miembro pleno de la Convención. Sin duda, el respaldo pasivo de 168 países, significó un claro signo del cambio de mentalidad en la lucha antidroga y un espacio abierto para las nuevas alternativas.

En palabras del Presidente Evo Morales: “La readhesión, con la reserva del acullico, incluyó la aceptación al cultivo y el comercio de la hoja de coca” (*La Razón*, 18/01/2013), mientras que en la opinión de César Guedes, representante de la ONUDD en Bolivia, la admisión de la reserva no significa que se pueda exportar coca, ya que su despenalización rige solo en Bolivia, por lo que la hoja sigue en la lista de estupefacientes de la Convención de Viena.

No cabe duda que lo significativo de este hecho fue su valor simbólico y procedimental. Si bien en Bolivia y demás países de la región sudamericana, el masticado de coca nunca fue penalizado y, más aún, practicado sistemáticamente y de manera primordial por pueblos indígenas, el reconocimiento internacional de que la hoja de coca no es un narcótico sino un recurso natural de valor ancestral y cultural, a través de una reserva hecha por un país productor del arbusto, implica la posibilidad de cambios a la predicada “inmutabilidad” de las convenciones internacionales. De manera formal y legítima, hoy en día la hoja de coca en Bolivia no es cocaína.

14 Art. 49.2e: “La masticación de hoja de coca quedará prohibida dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la presente Convención conforme a lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 41” (Convención de Viena, 1961).

15 La Convención de 1988 sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas trató de abordar este error al declarar que cualquier medida al respecto “tomará debidamente en cuenta los usos lícitos tradicionales”, pero al mismo tiempo limitaba su aplicación al sostener que ello no puede socavar las obligaciones asumidas bajo tratados previos. Como resultado, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), en sus informes anuales, continúa amonestando a países como Bolivia por permitir la continuación de los usos lícitos de la hoja de coca (Ramírez y Youngers, 2011: 71-72).

16 Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Rusia, Suecia, México, Japón, Irlanda, Alemania, Finlandia, Portugal, Israel, Holanda, Francia e Italia.

## ¿Convención(alismos) en crisis? Alternativas futuras

Para nadie es un secreto que la “guerra contra las drogas” ha fracasado, pero, más que una urgente necesidad de cambio, al parecer se ha transformado en un cliché. El uso en exceso de esta afirmación ha supuesto su inercia y, por lo tanto, la continuidad de una estrategia fallida. A esto se suma la existencia de convenciones en materia antidrogas de carácter decimonónico, que más que acuerdos susceptibles a revisión, se han tornado en convencionalismos inobjetable. En la actualidad, el cambio de una convención es más difícil que replantearse una nueva política antidroga, no obstante, en materia global, se requiere la primera para legitimar la segunda.

En el escenario internacional, las convenciones “implican una camisa de fuerza que restringe las posibilidades de un país para manejar internamente el consumo de drogas que alteran la mente. Los países tienen cierto grado de flexibilidad para manejar el consumo de drogas ilegales, pero no su producción” (Thoumi, 2009: 47). Su compleja elaboración y el tiempo que tarda la aprobación de todos los países hace que las convenciones se conviertan en una verdadera limitante para una sincera y desinteresada evaluación de sus resultados, y su consecuente ajuste y modificación, no solo a partir de estudios científicos sino de realidades socio-políticas y humanas, tomando en cuenta nuevas alternativas y enfoques novedosos en el tema que, de manera lógica, respondan a distintos contextos regionales y nacionales.

Con base en lo normativamente establecido, existen dos vías para cambiar una Convención Antidroga de la ONU: la modificación y la enmienda, la primera significa

cambios en las listas de las drogas y la segunda cambios en los artículos. Ambas alternativas requieren procesos tediosos y largos ya que deben aceptar los cambios entre dos tercios y la totalidad de los países (Bewley, 2003). Proceso complejo al que se suma la consolidación de un bloque duro de oposición a la reforma, encabezado por los Estados Unidos y sus aliados ideológicos.

Ante la necesidad pero imposibilidad de cambio de estrategia, el contexto mundial de lucha contra las drogas mantiene la vigencia de mercados ilícitos, el crecimiento de la violencia, el militarismo y la emergencia de grupos irregulares que atentan no solo contra la salud pública, sino contra la estabilidad y gobernabilidad de los Estados, siendo México y los países de Centroamérica y El Caribe un ejemplo claro de esta compleja realidad.

Frente a la crisis del statu quo, la alternativa indiscutible si se desea mantener un sistema con características consensuales es el cambio de la estructura normativa y organizacional en materia antidroga. Todas las convenciones de drogas y tráfico deben ser reemplazadas o modificadas a la luz del nuevo escenario internacional. Es irracional que la violencia generada por la guerra antidroga hoy en día mate más personas que el consumo de drogas, así como que países productores y consumidores sigan las mismas políticas que refuerzan la reducción de la oferta a través de la militarización y, por otro lado, desplazan los temas de prevención a un segundo plano.<sup>17</sup>

El escenario actual muestra que así como la mayoría de los países es necesaria para cambiar las convenciones, es también necesario que las normas y políticas implementadas estén de

<sup>17</sup> De acuerdo con datos de la ONU, se estima que solo el 20% de los consumidores problemáticos de drogas en 2010 recibió tratamiento de drogodependencia (ONUDD, 2012).

acuerdo con las realidades nacionales y regionales. En el caso de la cocaína, con una prevalencia anual de consumidores de 0,3% y 0,4% en el mundo y una demanda centrada principalmente en América del Norte, Europa y Oceanía (ONUDD, 2012), es interesante ver las especificidades entre países productores, de tránsito y consumidores. Cada uno de estos grupos de países debe repensar las estrategias implementadas hasta el momento y replantearlas para que no únicamente respondan a convenciones internacionales, sino a necesidades nacionales de salud pública y estabilidad política y social. En este sentido, la despenalización es una opción, sobre todo si se tiene como objetivo principal terminar con la violencia ejercida no solo por los traficantes a pequeña y gran escala, sino por los gobiernos con carreras siempre inconclusas de militarización de la lucha antidroga.

Bajo este contexto, es difícil pensar en la despenalización sino se tiene el camino preestablecido hacia el cambio o la reforma de las convenciones antidrogas de la ONU. Por este motivo, lo hecho por Bolivia en el tema de la hoja de coca es importante y pionero, ya que abre las puertas para repensar la normativa internacional sobre las drogas desde el lente de las particularidades, como fueron en este caso las tradiciones y cultura de un país andino. El cambio o reforma de las convenciones implica reflexionar sobre la pertinencia o no de la despenalización y sus efectos en el futuro de los Estados y de las sociedades.

En el caso de los países productores como Bolivia, a pesar de que la despenalización de la cocaína actualmente no es parte del debate político y social, la despenalización de la hoja de coca se ha convertido en un primer paso para repensar no solo un nuevo marco normativo, sino también las estrategias de su industrialización y exportación. Alternativas

viables, siempre y cuando existan facilidades comerciales tanto en el entorno nacional como regional, mediante la implementación de mercados seguros y buenos precios, lo que ayudaría de manera trascendental a reducir el *stock* de coca destinada a la producción de cocaína y dirigir mayores esfuerzos institucionales y económicos a tareas de prevención, priorizando como objetivo central de la política antidroga, la salud pública.

En resumen, no se puede hablar de despenalización de las drogas si antes no se trabaja sobre el cambio o reforma de las convenciones antidroga de la ONU. Sin embargo, a pesar de que es el único camino para lograr acuerdos internacionales legítimos y de largo plazo, no representa una vía fácil para ser encarada por un único país. Es imperioso que el proceso se inicie a través de la construcción de bloques regionales con propuestas y políticas claras sobre lo que debe significar el nuevo marco normativo internacional, teniendo siempre en cuenta la presencia de una fuerte tendencia al statu quo por parte de aquellos países para quienes la política antidroga, más que una política de control de narcotráfico, es y ha sido una estrategia de expansión de su doctrina de seguridad nacional a la región y el mundo.

## Bibliografía

- Bewley, David (2003). "Challenging the UN Drug Control Conventions: Problems and Possibilities". *The International Journal of Drug Policies*, XIV, 2: 171-179. Disponible en: [www.ijdp.org/](http://www.ijdp.org/)
- Carter, Jimmy (2011). "Suspensión de la guerra mundial contra las drogas". *New York Times y publicaciones asociadas*. Estados Unidos.

- Comisión Global de Políticas de Drogas (2011). *Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*. Disponible en: [www.globalcommissionondrugs.org](http://www.globalcommissionondrugs.org)
- De Rementería, Ibán (2009). “La guerra de las drogas: cien años de crueldad y fracasos sanitarios”. *Nueva Sociedad*, 222: 70-80. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Fundación Beckley (2011). *La guerra mundial contra las drogas ha fracasado, es hora de un nuevo enfoque*. Disponible en: [www.beckleyfoundation.org](http://www.beckleyfoundation.org)
- Giacoman, Diego (2010). “Política de drogas y situación carcelaria en Bolivia”, en: Pien Metaal y Coletta Youngers (editoras). *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Ámsterdam y Washington: TNI / WOLA.
- Haugaard, Lisa; Adam Isacson; George Withers; Abigail Poe; Joy Olson; Lucila Santos y Colin Smith (2010). *Esperando el cambio: tendencias de la asistencia en seguridad de EE.UU. para América Latina y el Caribe*. Washington: Latin America Working Group Education Fund / WOLA / Center for International Policy.
- La Razón (2013). *Morales plantea exportación de derivados de coca sin alcaloides*. Bolivia: Periódico La Razón, 18 enero.
- Ledebur, Kathryn y Coletta Youngers (2012). *Los esfuerzos bolivianos para el control de las drogas. Avances genuinos, desafíos considerables*. Washington y Cochabamba: Red Andina de Información / Políticas / WOLA.
- Metaal, Pien y Coletta Youngers (editoras) (2010). *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Ámsterdam y Washington: TNI / WOLA.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2011). *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de cultivo de coca*. Disponible en: <http://www.unodc.org/>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2012). *Informe mundial sobre las drogas*. Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1961). *Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes*. Nueva York: ONU.
- Ramírez, Socorro y Coletta Youngers (2011). *La política de drogas en los Andes. Buscando alternativas humanas y eficaces*. Estados Unidos: Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral / IDEA Internacional / Centro Carter.
- Telleria, Loreta (2008). “Bolivia: Fuerzas Armadas y lucha contra el narcotráfico”, en: Rut Diamint y Loreta Telleria. *Límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica*. La Paz y Washington: Observatorio de Democracia y Seguridad / Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Thoumi, Francisco (2009). “La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza”. *Nueva Sociedad*, 222: 42-59. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas (2011). *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y reducción de cultivos excedentarios de coca 2011-2015*. Bolivia: Ministerio de Gobierno.
- Walsh, John (2012). *Just How “New” is the 2012 National Drug Control Strategy?* Washington: Senior Associate / WOLA.
- Withers, George; Adam Isacson; Lisa Haugaard; Joy Olson y Joel Fyke (2008). *La política exterior se viste de camuflado*. Washington: Latin America Working Group Education Fund / WOLA / Center for International Policy.