

## EL CICLO DE LA COCA Y LA COCAÍNA (PROCESO INTERNACIONAL Y BOLIVIANO)

LIC. ANIBAL AGUILAR GOMEZ  
Ex Subsecretario De Desarrollo Alternativo  
Ex Presidente De La Cicad-OEA  
Ex. Subsecretario De Coordinación Gubernamental

### Antecedentes

*Cuando en 1985, siendo Presidente el Dr. Víctor Paz Estensoro y Ministro de Planeamiento y Coordinación Gonzalo Sánchez de Lozada, se me encargó diseñar los instrumentos de la nueva política contra las drogas en Bolivia, no existían muchas razones para estar optimista, debido a que Bolivia había pasado por la peor hiperinflación (1982-1984); y los efectos del "la enfermedad Holandesa" (Dutch Disease) se expresaban como impactos en la economía boliviana por efecto de la producción de droga, como rubro de exportación ilícita de cocaína. La sequía de 1983 había afectado seriamente a las economías campesinas estimulando la migración de las zonas altas al Chapare. Sin embargo asumimos el reto de encarar con una visión propia y en un marco de sinergias con la cooperación multilateral y bilateral.*

*Conjuntamente con expertos, especialistas y planificadores analizamos la situación del país y de la Subregión andina, consultamos con Embajadores, Agencias bilaterales y Multilaterales, experiencias de los países. En base a ello se planteó la tesis de que debíamos enfocar en el marco de las estrategias del desarrollo económico y social, la nueva visión, que concebíamos como: Desarrollo Alternativo<sup>1</sup> con la finalidad de fortalecer la economía formal y el desarrollo integral, como eje de la política nacional de lucha contra el narcotráfico. Los principios que inspiraron dicha estrategia eran: el fortalecimiento de la democracia, paz social, desarrollo sostenible y responsabilidad compartida y colectiva.*

### I.- SITUACIÓN INTERNACIONAL

*Los últimos informes de organismos internacionales multilaterales y bilaterales permiten afirmar que hay crecientes motivos para sentirse optimista. Avances respecto a la cocaína y la heroína, demuestran las tendencias. El Informe Mundial sobre las Drogas, 2000 de las Naciones Unidas<sup>2</sup>, rompe con la psicología de la desesperación que ha hecho presa en toda una generación y sostiene que el problema de las drogas no es incontenible ni irreversible. Confirmando las tendencias, con matices, señalada en el reporte sobre desarrollo alternativo presentado ante la conferencia de Viena en Naciones Unidas en 1987.*

Sin embargo: las vidas de demasiadas personas, sobre todo de los jóvenes están afectadas, por el uso indebido de drogas en lo que toca a la salud, la delincuencia y la explotación por organizaciones delictivas, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Las Naciones Unidas estiman que unos 180 millones de personas en todo el mundo el 4,2% de la población mayor de 15 años- consumían drogas a finales del decenio de 1990, entre ellas la cannabis (144 millones), los estimulantes anfetamínicos (29 millones), la cocaína (14 millones) y los opiáceos (13,5 millones, incluidos 9 millones de heroínómanos).

#### Situación de la Producción de drogas

*Bolivia* -con el respaldo de intervenciones de desarrollo alternativo- redujo su superficie de cultivos de coca en un 78% en los últimos años, desde que lanzó su "Estrategia De Desarrollo Alternativo" en 1986; y en el último periodo se estima que en más del 90% de la superficie cultivada. La persistencia en el tiempo de los programas demuestra la efectividad de las estrategias, es importante destacar el impacto del desarrollo alternativo que acompañó el proceso.

Los tres países andinos -Colombia, el Perú y Bolivia- representan casi toda la producción de hoja de coca. En 1999, Colombia por sí sola fue responsable de dos terceras partes de la producción mundial de hoja de coca y de una proporción incluso mayor de la fabricación mundial de cocaína (aproximadamente el 80%).

---

<sup>1</sup> Se acuñó el término en los primeros documentos elaborados para la Conferencia de Viena y el Plan Boliviano, asociado a la responsabilidad compartida y colectiva. Aguilar 1986-1987

<sup>2</sup> UNDCP Informe año 2000

La tendencia internacional demuestra que existe una estrecha relación entre la aplicación de Políticas Económicas estables, procesos democráticos y estrategias de desarrollo alternativo, en el marco de Planes y Estrategias de desarrollo económico, social y medio ambiental, que sean sostenibles en el tiempo. En el caso de Bolivia la Participación Popular y Descentralización han contribuido al desarrollo de nuevas dinámicas en los 314 municipios, contribuyendo al desarrollo de las economías locales y al mejoramiento de la infraestructura social.

#### Estado del Tráfico mundial

A diferencia de la concentración de la producción de adormidera y hoja de coca, el tráfico de drogas se ha caracterizado por la tendencia a la globalización y la proliferación de las rutas de tráfico. El número de países y territorios que notificaron decomisos de drogas aumentó de 120 a 1980/81 a 170 en 1997/98, lo que confirma indirectamente que el tráfico de drogas se ha convertido en un problema auténticamente mundial, pero también demuestra que los países de todo el mundo están empezando a tomar seriamente el problema del tráfico de drogas.

El 83% del total de decomisos de cocaína se produjo en las Américas seguida de Europa (11%); El decenio de 1990 fue testigo de la desarticulación de algunos de los principales carteles de drogas del mundo dedicados al tráfico de cocaína y heroína, notablemente en América del Sur y Asia. El crecimiento del tráfico de heroína y cocaína descendió en el decenio de 1990 en comparación con los años 80.

#### Perspectivas internacionales

Los objetivos fijados en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de 1998, al presentar resultados importantes y comprobables en la reducción del consumo de drogas ilícitas para el año 2008 (considerándose oficiosamente una reducción del 50% como objetivo indicativo), y donde los Estados se comprometieron a la reducción sustancial o la eliminación de la producción para 2008 (principalmente sobre la base de intervenciones de desarrollo alternativo), pueden haber parecido muy ambiciosos en aquel momento. Ahora bien, la experiencia de los dos últimos años brinda buenos indicios de que se pueden alcanzar, si es que persistimos en asociar transversal e integralmente el tema del desarrollo alternativo.

En la Cumbre del Milenio, celebrada en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York en 2000, los dirigentes mundiales decidieron redoblar sus esfuerzos por poner en práctica el compromiso contraído en el período extraordinario de sesiones de junio de 1998. El antiguo principio de la responsabilidad compartida y colectiva de los estados y de los países planteado en 1987 en Viena asume un nuevo impulso.

Siempre que los países han tomado en serio el problema de las drogas, han generado voluntad política y han dedicado suficientes recursos a ello, la experiencia ha demostrado que se pueden realizar progresos, es el caso de Bolivia, demostrado en 15 años de políticas contra las drogas y desarrollo alternativo, una lección importante para la comunidad internacional, en un momento en que aspira a aplicar una nueva estrategia de reducción de pobreza, siempre y cuando exista una voluntad política para buscar sinergias entre los países y los actores sociales.

## II.- ANTECEDENTES DEL DESARROLLO ALTERNATIVO EN BOLIVIA

En 1985-1989 un grupo de ciudadanos bolivianos y representantes de la cooperación internacional, bajo la dirección del Dr. Víctor Paz Estensoro Presidente de la República de Bolivia y conductor de las grandes transformaciones en Bolivia, decidimos encarar de manera diferente el problema de la coca y el narcotráfico en Bolivia, analizando los problemas de la economía campesina en la región andina - sobre la base de varios años de experiencias en proyectos de desarrollo- planteamos y pusimos en práctica la Estrategia de Desarrollo Alternativo. Con tal motivo fui designado el Primer Subsecretario de Desarrollo Alternativo, iniciando el programa y la aplicación de la estrategia boliviana.

Bolivia había pasado entre 1982-1984 por una de las peores hiperinflaciones de su historia y de América Latina (28,000 %), En el marco de la nueva política económica se requería iniciar un programa de estabilización, ajuste estructural y de reformas, para lo cual el acceso a recursos de cooperación internacional era importante, sin embargo la restricción era la falta de una política boliviana que enfrentara seriamente el problema del narcotráfico, y contribuyera a lograr el acceso a nuevos recursos. En ese contexto se encarga al Ministerio de Planeamiento y Coordinación, cuyo Ministro era el Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada, Subsecretarios Lic. Ernesto Machicado y Lic. Fernando Candía., La elaboración de la nueva estrategia a partir de 1986.

Aníbal Aguilar como Asesor del MPC, sobre la base de la experiencia en programas de desarrollo en varios países de América Latina, conjuntamente con expertos internacionales<sup>3</sup> constituye el equipo que diseña el Plan (conocido como Trienal), conjuntamente con expertos bilaterales y multilaterales, para posteriormente evolucionar hacia el

<sup>3</sup> Será motivo de una publicación especial sobre los actores.

concepto de la Estrategia Nacional de Desarrollo Alternativo. El documento publicado en una publicación boliviana sobre la “Subsunción De La Economía Campesina Al Capital Ilícito Del Narcotráfico”<sup>4</sup>, apporto con el análisis conceptual, así como la base teórica de la Estrategia de Desarrollo Alternativo

El convenio de marzo de 1986 conocido como PIDYS (Plan Integral de Desarrollo Alternativo y Sustitución), como resultado de un esfuerzo de concertación entre Estado y Campesinos, incorpora la lucha contra el narcotráfico como una acción concertada de la sociedad boliviana, diferenciando la economía campesina de la economía ilícita del narcotráfico. Los objetivos de la Estrategia eran: profundizar la democracia, contribuir a la reactivación económica, contribuir a la estabilización y desarrollar la economía formal, reduciendo el impacto de la economía de la coca y de la cocaína.

En 1988, en la Convención de Viena, teniendo como antecedentes el Plan Amplio y Multidisciplinario de 1987, así como los debates en Viena y Nueva York, propusimos el concepto de la “responsabilidad compartida y colectiva de los países para combatir el flagelo del narcotráfico”, así como el planteamiento en el GRULAC donde debatimos que el problema era en esencia económico y social.

En 1988 en un esfuerzo de avance se desarrollo un proceso de concertación que finalmente contribuyó a la formulación de la Ley 1008 en el régimen de la Coca, le dio un nuevo marco legal al proceso diferenciando el régimen de la coca del régimen de interdicción.

En 1986-1989 la Subsecretaria de Desarrollo Alternativo inicia un proceso de reducción gradual de coca, acompañado de un programa de infraestructura caminera, servicios básicos y desarrollo productivo en el Chapare y los Yungas. El concepto era el de sustituir la economía de la coca, dinamizando la economía formal y el desarrollo regional y nacional, atendiendo complementariamente las zonas expulsoras y los Yungas.

Posteriormente en 1989-1990, como Presidente de la CICAD-OEA, desarrollé las tesis sobre desarrollo alternativo, asesorando a otros gobiernos en el desarrollo de la estrategia de desarrollo alternativo, constituyendo un nuevo paradigma de cómo enfocar la solución del problema de la oferta en los países andinos, expandiéndose el concepto a otros países de América Latina.

### III.- RESULTADOS DE UNA LARGA POLÍTICA DE ESTADO

El Informe de 1999 del Departamento de Estado De los EE.UU. sobre “La Estrategia Internacional Del Control De Narcóticos en Bolivia” publicado el 1 De Marzo De 2000, señalaba lo siguiente:

“Un extremadamente efectivo programa de erradicación en el Chapare, la principal región productora de coca, sobrepasó los resultados record del año pasado, reduciendo el número de hectáreas de coca bajo cultivo en más de la mitad, y en un total del 43 por ciento. .. Las iniciativas de **desarrollo alternativo en el Chapare continúan ofreciendo alternativas lícitas a la coca, pero la demanda por desarrollo alternativo está excediendo la capacidad del gobierno de Bolivia (GOB) de satisfacerla.**”

El informe demuestra, que desde 1986 al 2001, las diversas administraciones, han aplicado la estrategia nacional de desarrollo alternativo, con diversos énfasis y enfoques, en muchos casos un mayor peso en las acciones de interdicción, en otros en el desarrollo alternativo, sin embargo hoy se puede observar que la estrategia ha tenido resultados importantes, confirmando que era valida para enfrentar el problema como económico y social, antes que simplemente de interdicción, jurídico o legal. También confirma que cuando se aplican políticas de Estado de largo aliento, constituyen señales claras para adoptar políticas y respuestas por los actores que respondan a tendencias de más largo plazo.

Entre 1986 a 2000 los cultivos de coca se han reducido de más de 50,000 hectáreas a 7,500 en 1999 y a 750 en el año 2000, lo que significa, gracias a Dios, que Bolivia estaría llegando a un nivel de producción de hojas de coca virtualmente 0. Lo cual no significa que la tarea del desarrollo alternativo ha concluido, sino por el contrario tiene que ser profundizada y revitalizada, ampliando su acción hacia temas tan importantes como la apertura de los mercados norteamericanos para los textiles bolivianos, así como la consolidación de los mercados internos y externos para la producción de Palmito, Pimienta, y exportación de Bananos y Piñas a los mercados de Chile y Argentina. Con alternativas efectivas para las economías regionales y campesinas.

Como resultado de los esfuerzos nacionales, bilaterales y multilaterales, se ha desarrollado, además una red de caminos troncales y vecinales, una infraestructura de electrificación, agua potable e industrias locales, entre las cuales destaca la potencialidad del turismo. Consolidar el éxito en esta nueva etapa implica retomar el concepto original del desarrollo alternativo de concebir el desarrollo integral y sostenible, político, económico, social y medio

<sup>4</sup> Artículo en revista sobre Desarrollo Rural

ambiental de Bolivia como estrategia que combina la interdicción con el desarrollo para enfrentar inteligentemente el narcotráfico. Es por tanto una nueva fase de la responsabilidad colectiva y compartida de los pueblos y de los estados, en la etapa de la globalización, para considerar la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible como elementos centrales para consolidar los avances logrados.

#### Resultados del desarrollo alternativo

Es importante destacar los esfuerzos de la cooperación internacional en Bolivia: en el Desarrollo Regional en el Chapare entre 1983 – 1992 se invirtió \$us. 38.3 Millones, en Electrificación en el Chapare entre 1991 - 1997, \$us. 15.1 Mill., en Desarrollo Regional de Cochabamba entre 1991 – 1999 \$us. 80.0 Mill. Y CONCADE entre 1999 – 2002 cerca de \$us. 60.0 Millones, por parte de los Estados Unidos<sup>5</sup> adicionalmente Naciones Unidas, Alemania, Gran Bretaña y otros países han invertido significativamente.

Como efecto de estos esfuerzos, y las acciones de las diversas administraciones, se han incrementado en 167% las áreas de cultivos alternativos en 13 años, pasando de 40,000 has. a 108,504 has.. La producción de bananos ascendió de 7,600 has a 12,450 has, la pimienta inexistente creció a 163 has; yuca de 3,400 a 8000 has.; el palmito que no registraba en 1986 hoy llega a las 3,000 has de cultivos y una planta de procesamiento exitosa; el cultivo de platanos creció de 3,000 a 8,300; en pastos se observa un crecimiento de 11,000 a 28,322 has.

Más de 3000 Km en caminos, 28 puentes grandes y 82 pequeños, 3,224 Km de caminos mantenidos, así como redes eléctricas, sistemas de agua potable. El desarrollo de agroindustrias y promoción del turismo son el efecto de los programas en el marco de la estrategia de desarrollo alternativo. El turismo ha recibido apoyo indirecto (mejoramiento de caminos, electricidad y seguridad ciudadana) y ahora se trabajará con los empresarios y los municipios para fortalecer este sector

En el marco del desarrollo humano, entre 1985 y 1999, con recursos del gobierno de los Estados Unidos se construyeron 82 escuelas para primaria y secundaria; se construyeron y equiparon 15 postas de salud; 10 centros multidisciplinarios completamente equipados y un hospital regional, complementariamente el aporte de Alemania, NNUU, GB y otros países han generado dinámicas de desarrollo local y regional.

Con recursos provenientes del gobierno de los Estados Unidos, se ha iniciado el apoyo al programa de Agroforestería que se ejecuta bajo Naciones Unidas. Este programa tiene como objetivo conservar el medio ambiente mediante explotación forestal adecuada, producción de miel y explotación de las flores silvestres

#### Rol de la cooperación internacional

La comunidad internacional bilateral y multilateral han tenido un importante rol desde el diseño de la estrategia de Desarrollo Alternativo, especialmente la Embajada Americana y sus agencias especializadas, como es el caso de USAID, UNFDAC-UNDCP, GTZ, UNICEF, Gran Bretaña, España y la CEE, en un esfuerzo compartido y colectivo por enfrentar de manera inteligente el complejo problema de la coca en Bolivia. El estilo de construcción de la estrategia en forma concertada, la adopción de líneas comprensivas de acción que tomarán en cuenta la compleja realidad económica y social, así como la persistencia en el tiempo de la cooperación en apoyo a Bolivia, demuestran que cuando las políticas nacionales convergen con las agendas internacionales se produce un esfuerzo sinérgico en el sentido de la historia.

Diversos enfoques, matices variados, énfasis en uno u otro aspecto no han variado la esencia del concepto acordado en 1986: el problema central está relacionado con el desarrollo económico y social, por tanto la mejor forma de combatir el narcotráfico y resolver el problema de la coca, sigue siendo el promover el desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social, política y medio ambiental.

#### IV.- TAREAS QUE REQUIEREN ACCIÓN COMPARTIDA Y COLECTIVA

##### Bolivia cumplió, se requiere promover el desarrollo alternativo que sea sostenible

Bolivia cumplió, pero para mantener el optimismo y promover el desarrollo económico, social y político que hagan sostenibles los esfuerzos bolivianos y el apoyo de la cooperación internacional, queda por fortalecer las reformas estructurales, las reformas de última generación en el campo judicial, la reforma educativa y de salud, desarrollar la economía formal de Bolivia en los sectores hidrocarburos, eléctrico y comunicaciones y promoviendo el desarrollo de mercados- teniendo como un eje el tema de textiles, corredores de exportación. En tal sentido la propuesta del nuevo Embajador de Estados Unidos en Bolivia Dn. Manuel Rocha, con la tesis de abrir las relaciones bilaterales a temas más amplios- que solo el narcotráfico- y que contribuyan a fortalecer la democracia participativa, el desarrollo sostenible y el desarrollo económico de Bolivia, pueden permitir consolidar una estrategia que ha tenido resultados

---

<sup>5</sup> Ayuda adicional de EUA a Bolivia mediante el PL-480, Título III \$us. 70 millones en aportes de contraparte

◆ (\*) National Rural Electric Cooperative Association

◆ (\*\*) Counter narcotics Consolidation of Alternative Development Efforts

durante 15 años, demostrando que las políticas de estado de largo alcance tienen efectos, mientras que las políticas de gobierno se encuentran limitadas por las presiones, los compromisos y las ofertas.

Los países de la región, especialmente fronterizos tienen que comprender el esfuerzo del pueblo boliviano, que ha contribuido con decisión. Sin embargo las medidas para-arancelarias que han afectado a los micro y grandes exportadores bolivianos pueden afectar las condiciones para lograr el éxito de consolidar un efectivo desarrollo alternativo que pasa tanto por la exportación de bananos, palmito, aceites esenciales y piñas, además de los mercados para los textiles y otros rubros de exportación bolivianos.

Fin de ciclo, consolidar el optimismo

El ciclo de la coca, da paso a un nuevo ciclo de desarrollo económico y social, Bolivia pasó por los ciclos de la Plata, el Estaño, la Coca cierra una etapa, tanto a nivel internacional como nacional, que implica adoptar una Estrategia boliviana efectiva y eficaz, que vincule transversalmente el desarrollo alternativo, con el desarrollo sostenible y la reducción de pobreza<sup>6</sup>, ya que los factores estructurales que condujeron a miles de familias campesinas y ex mineros a buscar nuevas opciones subsiste, debido a las condiciones de pobreza.

Será un reto para las próximas administraciones desarrollar una estrategia de desarrollo sostenible que permita diversificar la economía y promover un mayor ahorro interno, sobre la base del ahorro regional y nacional.

Nuevos aliados estratégicos, para consolidar lo avanzado

La profundización de la Participación Popular constituye un espacio importante para poder dinamizar estos procesos para forjar alianzas estratégicas que conduzcan a una nueva dinámica, donde se inicie el ciclo de la Bolivia productiva y orientada al Siglo XXI, en el marco de potenciar las oportunidades, desarrollar las capacidades y fortalecer la institucionalidad, que pasa por entender la lógica de los actores territoriales, especialmente los vecinos y los gobiernos locales, que permita transversalizar el DA.

En tal sentido la búsqueda de convergencias que permitan construir redes sociales, que fortalezcan el capital social en los diversos espacios y permitan una acumulación de nuevas opciones y la construcción de paradigmas que se traduzcan en una visión inteligente de la globalización y del desarrollo local y nacional. Para tal efecto, es necesario un replanteo de estilos de la cooperación internacional y de la gestión pública en Bolivia, donde frente a enfoques divergentes y dicotómicos, encontremos conjuntamente, sistemas abiertos que permitan la convergencia y la búsqueda común del bienestar de nuestros pueblos, camino hacia la comunidad global y local, como enseñanza de 15 años de Desarrollo Alternativo

La Paz, febrero del 2001

Documento para la IV.- Conferencia Interparlamentaria Mundial

Ref.- [anibalaguilar@latinmail.com](mailto:anibalaguilar@latinmail.com)

---

<sup>6</sup> Se debería ajustar la estrategia de pobreza (EBRP) hacia un concepto de fortalecimiento de la descentralización y participación popular sobre la base de los organismos territoriales, sin subordinarlos hacia los funcionales.