

Documento de Trabajo IISEC-UCB N.º 202301

<http://www.iisec.ucb.edu.bo/publicaciones-documentos-de-trabajo-iisec-bolivia>

Control social de la coca: lecciones del Trópico de Cochabamba (Bolivia) para Colombia

Por:

Beatriz Ramos

Jean Paul Benavides

María Alejandra Vélez

Gilda Jauregui

David Restrepo

Enero, 2023

Este documento fue desarrollado por investigadores de diferentes instituciones académicas y de investigación. Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones del IISEC.

Los documentos de trabajo del IISEC se distribuyen con fines de discusión y comentarios, y a menudo representan el trabajo preliminar de los autores. La citación de un documento de este tipo debe considerar su carácter provisional. Una versión revisada puede consultarse directamente con el autor.

Citación sugerida: Ramos, B., Benavides, J. P., Vélez, M. A., Gilda, J., y Restrepo, D. (2023). *Control social de la coca: lecciones del Trópico de Cochabamba (Bolivia) para Colombia* (IISEC - UCB Documento de Trabajo 202203). La Paz, Bolivia: Instituto de Investigaciones Socio-económicas. Disponible en: <https://iisec.ucb.edu.bo/publicaciones-documentos-de-trabajo-iisec-bolivia>.

Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC)

Av. 14 de Septiembre No. 4836, Obrajes
Int. 2738 Casilla: 4850 La Paz, Bolivia

Teléfonos: +591 2 2782222
www.iisec.ucb.edu.bo

Control social de la coca: lecciones del Trópico de Cochabamba (Bolivia) para Colombia

Beatriz Ramos¹, Jean Paul Benavides², María Alejandra Vélez¹,
Gilda Jauregui³ y David Restrepo¹

Enero de 2023

Agradecemos a Patricia Chulver y Diego Giacomani por concedernos entrevistas para la redacción de este documento, a Carolina Hormizda por el apoyo en la elaboración de los mapas a nivel regional y departamental del Trópico de Cochabamba, y a los investigadores del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Ceres), especialmente a Roberto Laserna, por los comentarios y aportes realizados a este trabajo.

¹ Centro de Estudios sobre Seguridad y Droga (Cesed) de la Universidad de los Andes (Uniandes) de Colombia.

² Investigador senior del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC) de la Universidad Católica Boliviana (UCB).

³ Centro de Estudios de la Realidad Económica Social (CERES).

RESUMEN

En el marco de la política prohibicionista global, el Estado boliviano se ha destacado por desafiar la ortodoxia y reivindicar políticas innovadoras en defensa de la hoja de coca y los derechos de la población cocalera. En particular, se resalta el Acuerdo cato que se firmó entre el Estado boliviano y los cocaleros en el 2004 para asignar parcelas familiares legales de cultivo de coca y el sistema de control social para su monitoreo. A partir de información secundaria y de entrevistas realizadas en el Trópico de Cochabamba a miembros de sindicatos y otros actores relevantes, se encuentra que los efectos principales de este sistema son la reducción de conflictos y enfrentamientos violentos, la disminución de las violaciones a derechos humanos por parte de la fuerza pública y la racionalización consensuada de los cultivos de coca. Aunque este sistema del control social de la coca se destaca por desviarse de las estrategias tradicionales de sustitución y erradicación, presenta algunas limitaciones frente a su alcance: se ha dado una escasa industrialización de la hoja de coca para el mercado alternativo, el control de la oferta de la hoja de coca ha sido moderado –aunque Bolivia ha sido el país que más estable ha mantenido el número de hectáreas en la región Andina– y, algunas asociaciones campesinas se han visto afectadas por el número limitado de parcelas autorizadas de cultivo legal. Sin embargo, la experiencia boliviana con el control social de la coca deja varias lecciones replicables para los países de la región andina porque ha trazado un camino hacia la descriminalización de las actividades productivas con la hoja de coca. En este documento se elaboran lecciones para Colombia basadas en el sistema de control social para reducir el conflicto, promover la paz en los territorios cocaleros y, asimismo, generar legitimidad en la actividad cocalera. La política de drogas en Bolivia ha permitido la legalización de zonas de cultivo de coca y bien podría considerarse como un mecanismo de transición hacia la regulación de la economía de la coca.

Palabras clave: Coca, Bolivia, Colombia, políticas antidrogas, drogas.

Clasificación JEL: K38

ABSTRACT

Within the framework of the global prohibitionist policy, the Bolivian State has stood out for challenging orthodoxy and calling for innovative policies in defense of the coca leaf and the rights of the coca-growing population. In particular, the Cato Agreement that was opened between the Bolivian State and the cocaleros in 2004 to authorize legal family plots for coca cultivation and the social control system for its monitoring is highlighted. Based on secondary information and interviews carried out in the Cochabamba Tropics with members of unions and other relevant actors, it is found that the main effects of this system are the reduction of conflicts and violent confrontations, the reduction of human rights violations by part of the public forces and the consensual rationalization of coca crops. Although this system of social control of coca stands out for deviating from the traditional strategies of substitution and eradication, it has some limitations in its scope: there has been little industrialization of the coca leaf for the alternative market, the control of the Coca leaf supply has been moderate—although Bolivia has been the country that has maintained the most stable number of hectares in the Andean region—and some peasant associations have been affected by the limited number of plots authorized for legal cultivation. However, the Bolivian experience with the social control of coca leaves several replicable lessons for the countries of the Andean region because it has traced a path towards the decriminalization of productive activities with the coca leaf. This document prepares lessons for Colombia based on the social control system to reduce conflict, promote peace in the coca-growing territories and, identify, generate legitimacy in the coca-growing activity. Drug policy in Bolivia has allowed the legalization of coca growing areas and could well suspect how a transition mechanism regulates the coca economy.

Keywords: Coca, Bolivia, Colombia, anti-drug policies, drugs.

JEL Classification: K38

Introducción⁴

Ante la persistencia del régimen global prohibicionista, sigue siendo considerado la reducción de las hectáreas de coca totales y erradicadas como un indicador de la política de drogas en los países productores. Sin embargo, en Bolivia se ha desafiado este indicador y se ha reivindicado los usos tradicionales de la hoja de coca y los derechos de los campesinos cocaleros. En particular, y desde el 2004 con la firma del Acuerdo Cato para el Trópico de Cochabamba, se han dado cambios en la relación del Estado Boliviano con la coca y los campesinos. Con el Acuerdo Cato se hizo un acuerdo entre el Estado Boliviano y los cocaleros del Trópico de Cochabamba, y con él se autorizaron *catos* o parcelas legales de 1.600 metros cuadrados de cultivo de coca a miembros de sindicatos (organizaciones de base campesinas).

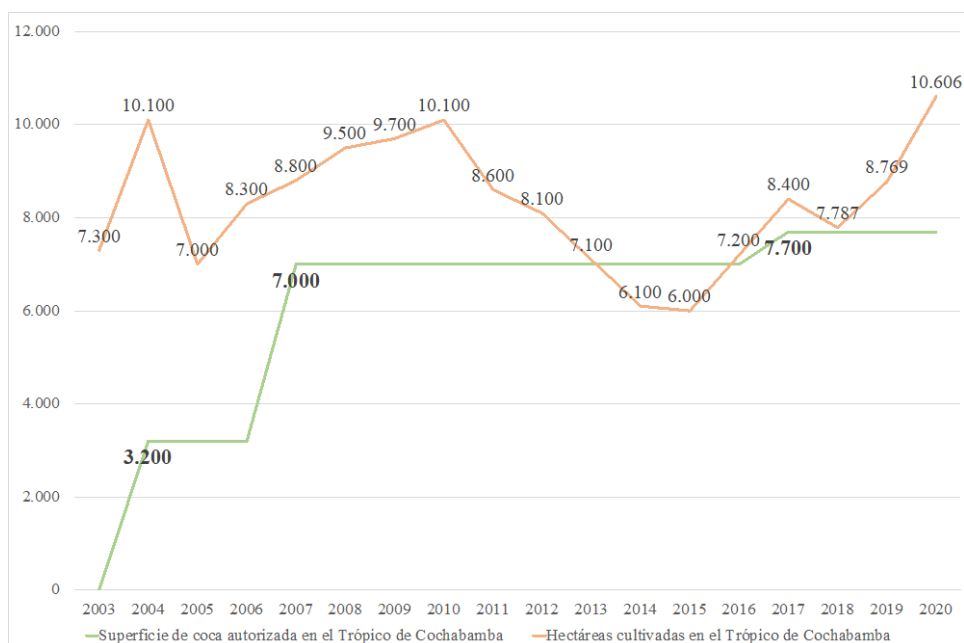
El Acuerdo Cato implicó también una limitación y supervisión del cultivo dentro de los sindicatos cocaleros que se ha denominado Control Social de la coca (CS en adelante): una regulación concertada del cultivo entre los sindicatos cocaleros y el Estado en diferentes niveles. Con el CS se ha avanzado hacia la descriminalización de las actividades productivas con la hoja de coca y de quienes están vinculados a esta actividad. Esta nueva política incluye un límite de producción para el Trópico de Cochabamba de 7.700 hectáreas actualmente (en el 2004 eran 3.200 hectáreas y con el tiempo se ha ido ampliando la superficie legal), así como erradicación consensuada del cultivo de coca entre las comunidades cultivadoras y la Fuerza Pública (ver gráfica 1). Lo anterior ha generado un ambiente mucho menos violento y hostil con quienes emprenden actividades económicas mediante la producción de la hoja.

En la última década se dieron fuertes cambios en las políticas de drogas en Bolivia: i) en el 2004 se dio el Acuerdo Cato; ii) en el año 2008, el gobierno de Evo Morales expulsó a

⁴ Este trabajo también se publicó en la serie de documentos temáticos del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED) de la Universidad de los Andes (Uniandes) Colombia y en la serie de documentos de trabajo del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).

USAID del país; iii) en el 2011 Bolivia se retiró de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 para luego adherirse en el 2013 con una reserva sobre la masticación de la coca; iv) y en el año 2015, también bajo el gobierno de Morales, se derogó la Ley 1008 de 1988 que ilegalizaba el cultivo de coca por fuera de las zonas tradicionales⁵ y se promulgó la nueva Ley General de coca 906 de 2017 – desarrollada de manera conjunta con las organizaciones nacionales de cultivadores de coca – (Grisaffi, 2015; Farthing y Ledebur, 2015).

Gráfica 1. Hectáreas cultivadas y permitidas en el Trópico de Cochabamba (2003-2020)

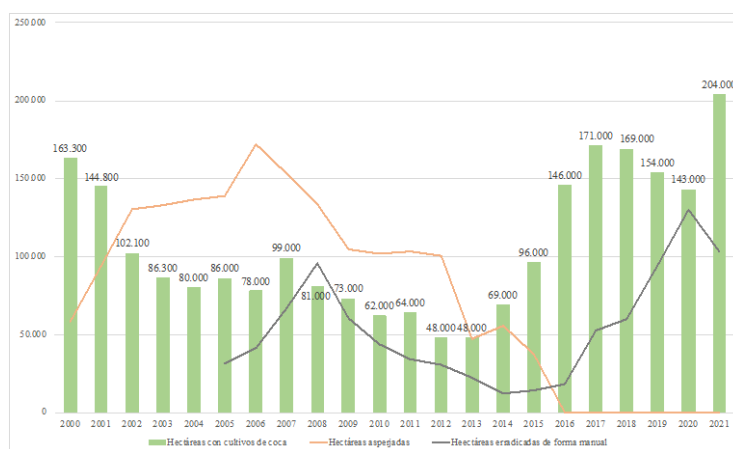


⁵ En la Ley 1008 de 1988 – Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas – se estableció la diferenciación entre las zonas de cultivo de coca: zonas de producción tradicional (donde se ubicó a la región de los Yungas de La Paz), zona de producción excedentaria (donde se ubicó la región del Trópico de Cochabamba) y la producción ilícita. En ese sentido, Los Yungas de la Paz no necesitaron del Acuerdo Cato para tener una legalización de cultivos puesto que desde la promulgación de esa ley eran considerados zona de cultivo tradicional.

Fuente: elaboración propia basada en los datos del SIMCI de Bolivia (UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2003; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2020).

En Colombia, al contrario, han persistido los programas de desarrollo alternativo condicionados y las erradicaciones forzosas del cultivo de coca - tanto de manera manual como aérea⁶ (ver gráfica 2). Actualmente, el país es el mayor productor de coca para fabricación de cocaína en el mundo pues produce el 68.8% de la cocaína mundial de acuerdo con la UNODC (2021) y contaba con 204.000 hectáreas de cultivo para el 2021 – presentando un incremento del 43% frente al año anterior. La aspersión aérea con glifosato se dio en Colombia desde 1994 hasta el 2015 para la erradicación de cultivos de coca y sus afectaciones ambientales, sociales, a la salud humana han sido ampliamente documentadas en la literatura (Rubiano *et al.*, 2020). Las experiencias comparadas entre Bolivia y Colombia pueden ofrecer una serie de lecciones para la política de drogas regional pues el Acuerdo Cato y la implementación del CS en Bolivia pueden ser ejemplo de mecanismos y políticas menos represivas y más alineadas con el cumplimiento de los Derechos Humanos.

Gráfica 2. Hectáreas cultivadas y erradicadas en Colombia (2000-2021)



⁶ En el 2015, la aspersión aérea con glifosato fue suspendida por orden de la Corte Constitucional de Colombia. Sin embargo, se ha debatido desde entonces la posibilidad de reanudación de la aspersión.

Fuente: elaboración propia basada en SIMCI Colombia (UNODC & Gobierno de Colombia, 2003; UNODC & Gobierno de Colombia, 2010; UNODC & Gobierno de Colombia, 2020; UNODC & Gobierno de Colombia, 2021).

En este texto se discute la literatura sobre el sistema de CS y los cultivos de la hoja de coca en la región del Trópico de Cochabamba, Bolivia (ver mapa 1). Además, se complementa el análisis con dieciséis entrevistas realizadas a miembros de cinco sindicatos del Trópico de Cochabamba y a expertos en política de drogas en Bolivia. La región del Trópico de Cochabamba ha sido productora de la hoja de coca desde mediados de los años setenta y ochenta, cuando se dieron los procesos de colonización de estos territorios. Actualmente, el Trópico cuenta con un tercio de la producción total de la coca en Bolivia – 10.606 hectáreas de acuerdo con el último informe de la UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia (2021) (ver mapa 2). Si bien la región de los Yungas de la Paz⁷ es la zona de mayor producción de hoja de coca en el país, el caso del Trópico es el foco de nuestro análisis, por ser una zona de expansión del cultivo y por ser protagonista en las reivindicaciones y grandes movilizaciones para defender el derecho a producir y comercializar la hoja de coca en la vida política de Bolivia.

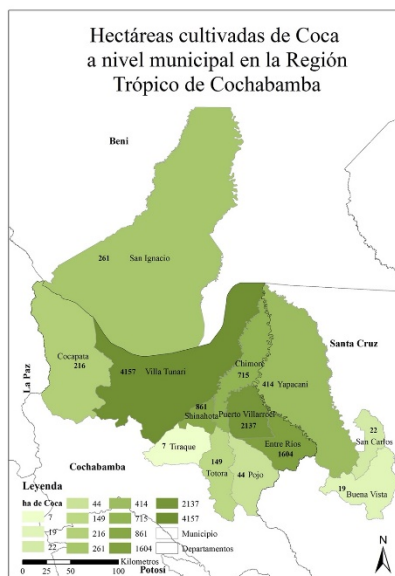
Mapa 1. Mapa departamental Bolivia

⁷ Los Yungas de la Paz no necesitaron del Acuerdo Cato para tener una legalización de cultivos puesto que desde la Ley 1008 de 1988 eran considerados zona de cultivo tradicional.



Fuente: elaboración basada en INE, 2021.

Mapa 2. Mapa de hectáreas cultivadas de coca a nivel municipal en el Trópico de Cochabamba 2020



Fuente: elaboración basada en datos SIMCI Bolivia, 2020.

En ese documento argumentamos que la implementación de un mecanismo con elementos como los del CS puede promover la paz en los territorios cocaleros de Colombia, generar legitimidad en la actividad cocalera y avanzar en la descriminalización de los campesinos que cultivan la hoja. Ante la persistencia de los indicadores de hectáreas de coca totales y erradicadas en la política de drogas, el CS se ha visto como un mecanismo de reducción de la oferta limitado. Sin embargo, sus consecuencias primordiales han sido la reducción de la violencia en las comunidades cocaleras, la racionalización consensuada entre los cultivadores y la Fuerza Pública y el mayor respeto por los Derechos Humanos en los territorios productores de coca. Asimismo, se ha logrado una extendida asignación familiar de parcelas productoras de coca y un mayor reconocimiento de la legitimidad de la hoja de coca y de los campesinos que la cultivan.

Fotografía 1



Fuente: Beatriz Irene Ramos.

En Bolivia se han mantenido unos niveles estables del tamaño de la superficie de cultivo a comparación de otros países de la Región Andina – aunque el número de hectáreas ha sobrepasado el límite legal y ha aumentado desde el 2015 –, por lo cual, el sistema de supervisión y vigilancia del CS puede pensarse más bien como un mecanismo de contención del cultivo. En Colombia, las organizaciones étnicas y campesinas tienen el capital social necesario y la experiencia en ejercicios similares de monitoreo social (Olaya, octubre 12 de 2022; Lobo y Vélez, 2022) para organizarse y participar de un eventual licenciamiento para regular las parcelas productoras de coca o, incluso, de cannabis – como se ha empezado a dar en el Norte del Cauca (conversación personal, 27 de noviembre del 2022). Se pueden contemplar unos acuerdos sociales de contención como condición para entrar a nuevos programas de transformación territorial que, además, pueden ser graduales en lugar de condicionados a erradicación total de los cultivos.

El documento se divide de la siguiente forma: la primera sección explica la metodología usada para la realización y el análisis de las entrevistas realizadas en el Trópico de Cochabamba. En la segunda parte de este documento se describen las diferentes entidades estatales y organizaciones sindicales de base del Trópico de Cochabamba que hacen parte de los niveles de supervisión y regulación del cultivo de coca. En la tercera parte del documento se hace una contextualización histórica de la creación e implementación del CS, señalando el papel fundamental de los movimientos sociales en su formación. En la cuarta parte se describe el funcionamiento detallado del CS en la región del Trópico⁸: cómo éste se lleva a cabo dentro de los sindicatos, cómo opera en un nivel macro con las entidades del Estado y con las Centrales y Federaciones de las organizaciones sociales del Trópico. La quinta parte del documento recoge los datos de entrevistas, informes de la UNODC y de la literatura

⁸ Este texto expone la situación del cultivo de coca en el Trópico de Cochabamba, sin embargo, a lo largo del documento se hace alusión particularmente a una de sus provincias, El Chapare, pues es una de las zonas más importantes de la región para la coca.

disponible para describir los impactos socioeconómicos percibidos del CS. Finalmente, el documento concluye con unas recomendaciones de política pública para Colombia y otros países productores de la región.

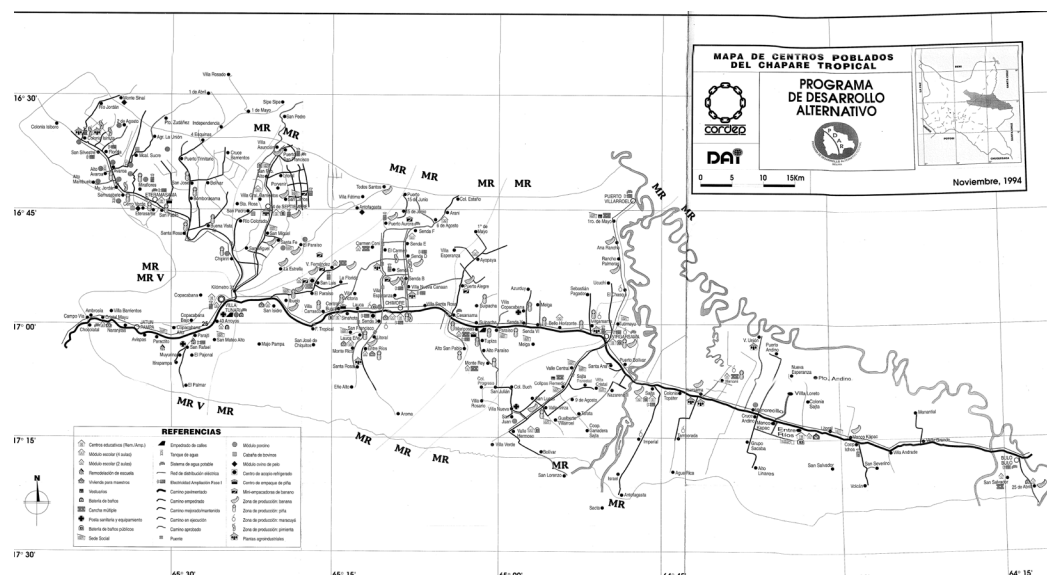
1. Metodología

En el mes de noviembre de 2021 y durante los meses de marzo y abril del 2022 se realizaron dieciséis entrevistas a campesinos cultivadores de coca en Trópico de Cochabamba, específicamente de los municipios de Ivirgarzama, Chimoré y Puerto Villaroel. Estas entrevistas fueron hechas a nueve mujeres y siete hombres pertenecientes a cinco sindicatos y para los cuales el cultivo de coca ha tenido un papel crucial dentro de su economía familiar. Las entrevistas que se realizaron fueron semi-estructuradas, y se hicieron con el fin de comprender el funcionamiento del CS en el Trópico de Cochabamba, al igual que de conocer las experiencias de los cultivadores de coca con el sistema. Los sindicatos en los cuales se realizaron las entrevistas no se darán a conocer para mantener el anonimato de los entrevistados. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a actores institucionales y a expertos de la política de drogas boliviana para conocer el funcionamiento y los impactos del CS que se perciben en las entidades estatales y en la academia. En octubre del 2022 se visitó el mercado de Sacaba y las oficinas de DIGCOIN, así como también se visitó un sindicato y un cato en el municipio de Chimoré. En estos lugares se tuvieron conversaciones informales con dirigentes y cultivadores de coca para indagar sobre los niveles de supervisión y vigilancia del cultivo y el funcionamiento actual del mercado de coca.

Las entrevistas realizadas no constituyen una muestra representativa para realizar inferencias generalizables sobre la región. No obstante, se realizaron entrevistas hasta que las temáticas abordadas no revelarán más información novedosa. Los entrevistados fueron seleccionados por contactos personales de los investigadores y por las posiciones de liderazgo que han ocupado dentro de sus sindicatos. Las entrevistas a cultivadores fueron realizadas por uno de los investigadores locales que hace parte de uno de los sindicatos

2. Marco institucional del control social: organizaciones de base e instituciones estatales del Trópico de Cochabamba

Mapa 3. Sindicatos cocaleros de la Provincia del Chapare, noviembre de 1994



Fuente: CORDEP, 1994

El sindicato es la unidad organizacional primordial que está compuesta por 30-80 afiliados (Spedding, 2005, citado en Gutiérrez Aguilar, 2008). Esta forma de organización surgió en la década de los años treinta y se extendió a todo el país con la reforma agraria del año 1952 (Antezana y Romero, 1968; Dandler, 1969, citados en Benavides, 2006). Durante el proceso de colonización de la provincia del Chapare, se adoptó esta forma de organización en la medida en que se hacía necesario distribuir la tierra para cultivar y asentarse entre varias familias, para acceder a la tierra misma (colonizar), organizar las actividades colectivas para establecer el nuevo asentamiento, pero, sobre todo, para gestionar el reconocimiento del asentamiento ante las autoridades (Benavides 2006, Flores y Blanes, 1984; García Linera *et al.*, 2010). La titulación de las tierras de los sindicatos ha sido un proceso de distribución efectivo y hoy son muchos sindicatos cuya subdivisión de parcelas permite que cada afiliado tenga entre 5-10 hectáreas aproximadamente, dependiendo del sindicato. Un ejemplo de la distribución de tierras a nivel sindical es el mapa 4.

Mapa 4. Sindicato del municipio de Chimoré



Fuente: INRA, 2002

Esta organización tiene múltiples fines como las funciones de gobierno a nivel comunal, la distribución de los lotes y el trámite de los títulos de propiedad en el Instituto Nacional de Colonización o el Instituto Nacional de la Reforma Agraria (Spedding, 2005 citado en Gutiérrez Aguilar, 2008, p. 183). Estos sindicatos conforman, a su vez, las centrales sindicales. En la región del Trópico de Cochabamba no existe una regla sobre el número de sindicatos que conforman una central pues esta se determina por la funcionalidad de la organización (Benavides, 2006). Es decir, una central muy grande tanto geográfica como demográficamente puede dividirse para asegurar una gestión más ágil. Cada central tiene una dirección sindical y su participación es de forma asamblearia – en la cual participan dirigentes, pero también miembros de base – (García Linera *et al.*, 2010).

Según Llanos Layme (2019), no todas las federaciones tienen el mismo poder sindical. La Federación de Trabajadores del Trópico de Cochabamba es la que mayor poder económico, político y social tiene pues no solo es la más grande, sino que es de donde proviene el expresidente Evo Morales. En contraste, hay federaciones más pequeñas como la de los Yungas del Chapare, donde solo 7 de sus 10 centrales son productoras de coca (Llanos Layme, 2019, p. 358). En el Trópico, según el autor anteriormente citado, la composición y la cantidad de afiliados es variable en las federaciones o centrales, aunque todas están formadas bajo el objetivo común de la defensa de la hoja de coca.

Las federaciones congregan a las centrales de cierta zona o provincia y también tienen una dirección que ha asumido la defensa de los intereses de los cocaleros, rechazando la erradicación obligatoria o compensada y defendiendo el carácter sagrado de la hoja de Coca (Gutiérrez Aguilar, 2008). Actualmente, en el Trópico de Cochabamba, las federaciones se agrupan en La Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, la cual está conformada por: i) Federación del Trópico; ii) Federación Mamoré; iii) Federación Carrasco Tropical; iv) Federación Centrales Unidas; v) Federación Yungas del Chapare; vi)

Federación Chimoré. Esta Coordinadora ha recogido la experiencia sindical de los campesinos y mineros colonos para su organización desde 1990 (Gutiérrez Aguilar, 2008).

Tabla 1. Estructura de Federaciones, Centrales y Sindicatos de la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba – datos del 2018.

Sigla	Federaciones	Centrales	Sindicatos
FEYCH	Federación Especial de Zonas Tradicionales de Yungas del Chapare	11	107
FETCTC	Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba	27	246
FUCU	Federación Especial de Centrales Unidas	7	29
FECCH	Federación Especial de Colonizadores de Chimoré	14	109
FSCCT	Federación Sindical de Colonizadores de Carrasco Tropical	25	305
FAMBB	Federación Agraria Mamoré Bulu Bulu	14	169
	Total	98	965

Fuente: Salazar, (2018); Ramos Salazar, (2011).

Esta estructura organizativa sindical de las federaciones del Trópico es relativamente reciente si se compara con las formas organizativas indígena-campesinas del altiplano boliviano (García Linera *et al.*, 2010), pero ha sido vital para el control y coordinación de las acciones de los sindicatos locales en el territorio del Trópico de Cochabamba (Gutiérrez Aguilar, 2008). La estructura es un eficiente mecanismo de información y de decisión: cada mes los sindicatos mantienen asambleas comunales con la asistencia obligatoria de sus miembros, los principales dirigentes de base, asisten a las reuniones mensuales a nivel de las Centrales, y estos a las reuniones a nivel de las Federaciones. Este mecanismo permite un continuo flujo de información de abajo hacia arriba y viceversa, clave para la organización de movilizaciones. Así, por ejemplo, en las reuniones de base el dirigente hace un reporte de las actividades en los otros niveles de la organización sindical y se dan a conocer las determinaciones de los niveles superiores (Benavides 2006).

Dentro de las federaciones, una de las obligaciones que tienen los afiliados es la cuota sindical: se trata de un pago mensual entre 5-10 Bs, dependiendo del sindicato (Llanos Layme, 2019, p. 359). Cierta cantidad de esta mensualidad va para la federación, otra para la central y el restante queda para la directiva del sindicato, y constituyen los ingresos o el “resorte económico” sindical (Llanos Layme, 2019, p. 359). Las otras obligaciones sindicales del afiliado, según Llanos Layme (2019), son la asistencia a asambleas, marchas, concentraciones, el trabajo comunal y asumir cargos en diferentes niveles de la estructura sindical. El vínculo entre la organización social y las instituciones del Estado relacionadas con coca es muy estrecho y varios de los cargos de estas entidades se eligen comunitariamente entre las dirigencias sindicales.

Por otro lado, están las instituciones estatales que fueron conformadas o actualizadas bajo el gobierno de Evo Morales (2006-2019). La principal institución que rige el control del

cultivo de coca es el Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral⁹, el cual hace parte del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. El viceministerio de coca fue creado mediante el Decreto Supremo N°29894 del 2009, con el cual se establece la estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional (ver anexo 2 con los actos normativos relevantes para la hoja de coca en Bolivia). Este viceministerio tiene el objetivo de proponer, coordinar e implementar políticas de industrialización y comercialización de la coca, e implementar estrategias de desarrollo integral y sostenibles en las regiones productoras de coca (Decreto Supremo N°29894, 2009). El decreto que da existencia al viceministerio de la coca fue producto de la Asamblea Constituyente y la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en enero del 2009.

Bajo este Viceministerio se han creado o modificado unidades como UDESTRO, DIGCOIN, DIGPROCOCA y FONADIN (ver anexo 3 con las instituciones relevantes para la hoja de coca en el Trópico de Cochabamba). Este último es una entidad renovada que trabaja en la diversificación de los ingresos y la producción, en la mejora de las condiciones de vida y en la promoción de las actividades sindicales de base (Grisaffi *et al.*, 2017). Con esta estructura existe una articulación entre las organizaciones de base y las entidades estatales: “los líderes de las organizaciones de base se reúnen regularmente con los funcionarios del FONADIN para establecer sus prioridades, [y] los funcionarios del gobierno asisten regularmente a las reuniones de los sindicatos de la coca y los cocaleros trabajan en la UDESTRO” (Grisaffi *et al.*, 2017, p. 145).

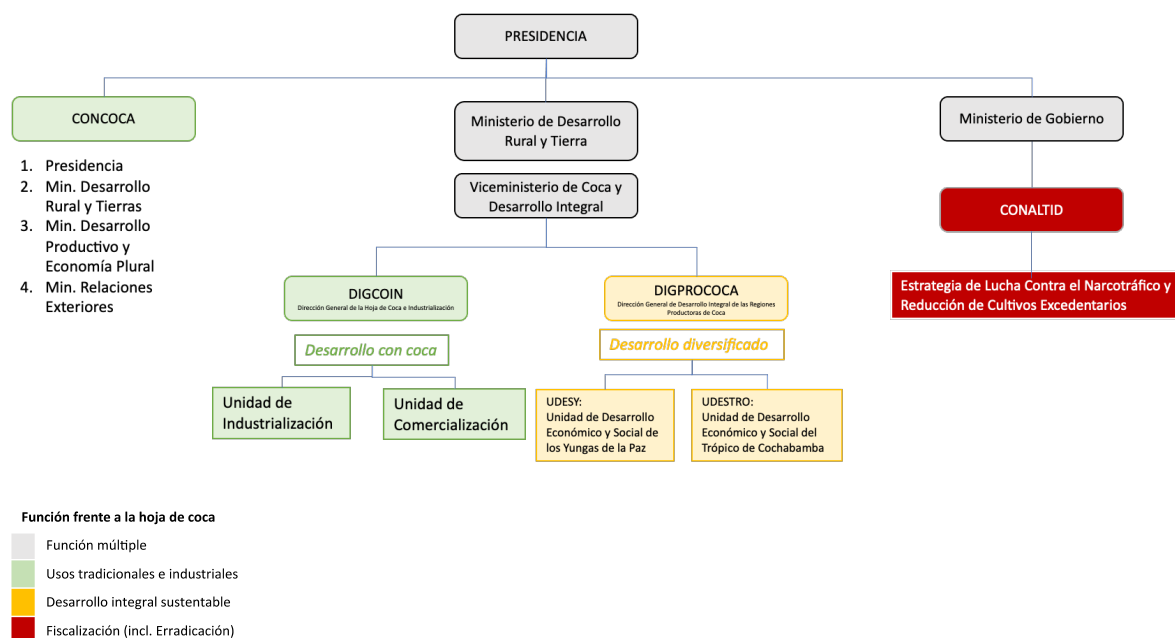
En el organigrama 1 se encuentra la estructura de las entidades principales de la política de la coca en Bolivia. Cada una de estas dependencias del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral tiene unas funciones específicas (ver apéndice 2), pero también existen otras instituciones estatales relevantes dentro del CS de la coca como el Viceministerio de

⁹ Evaluar el rol de este Viceministerio sobrepasa el alcance de este documento. Sin embargo, una futura investigación del trabajo y los logros de esta entidad permitiría ahondar en los beneficios y retos que tienen este tipo de instituciones en la industrialización de la producción de hoja de coca.

Defensa Social¹⁰. Este último tiene dentro de sus dependencias a la Fuerza de Tarea Conjunta, un organismo militar-policial encargado de las labores de erradicación (apéndice 2).

¹⁰ Desde la llegada de Evo Morales en el 2006, hasta el 2019, este viceministerio ha estado dirigido por un líder cocalero: Felipe Cáceres.

Organigrama 1. Entidades principales de la política de coca en Bolivia



Fuente: elaboración propia basada en Chulver (2021); CONALTID (2010); Farthing y Ledebur (2015).

En el pasado no se ponía en duda la representación que tenía la dirigencia sindical – como secretarios generales, ejecutivos de las centrales, presidentes de las federaciones – de la organización social. Según Llanos Layme (2019), actualmente hay quienes lo hacen porque no necesariamente ven representados sus intereses en la dirigencia o perciben cierto sometimiento al poder sindical y al partido (Llanos Layme, 2019, p. 361-2).

3. Contexto histórico y social del sistema de CS de la coca en el Trópico de Cochabamba: migración, colonización y el movimiento social cocalero

Durante la década de los ochenta y noventa se dieron grandes movilizaciones y enfrentamientos violentos – sobre todo en la provincia del Chapare, en el departamento de Cochabamba – que constituyeron una larga lucha de resistencia por defender el derecho a

producir y comercializar la hoja de coca usada tradicionalmente en Bolivia (Gutiérrez Aguilar, 2008). En los movimientos sociales bolivianos han convergido apuestas y sujetos políticos diversos, desde el movimiento indígena que cobró protagonismo en las décadas de los 70 y 80, hasta el movimiento cocalero que desde mediados de los años noventa resiste las políticas de erradicación de la hoja de coca (García Linera *et al.*, 2010). Estas luchas de los noventa antecedieron la época de convulsión y transformación entre el año 2000 y el 2005, protagonizadas por las luchas y levantamientos indígenas y populares (Gutiérrez Aguilar, 2008), y que dieron lugar, finalmente, a un acuerdo para la producción de la hoja de coca y al levantamiento de las medidas de represión y erradicación del gobierno boliviano.

En la región del Trópico de Cochabamba se pueden ubicar los conflictos asociados a la coca en la segunda mitad del siglo XX, cuando con las olas de migración y colonización se expandió el cultivo de hoja de coca (desde la década de los 70 y finalizando en los años 80) (García Linera *et al.*, 2010). En 1988, bajo la influencia del gobierno estadounidense, se decreta la Legislación Antidrogas (Ley 1008), con la cual se autorizó 12.000 hectáreas de cultivo de coca legal para el consumo doméstico en las zonas tradicionales de los Yungas (Farthing y Ledebur, 2015), dejando por fuera del mercado legal al Trópico de Cochabamba a excepción de pequeñas zonas tradicionales, llamadas Yungas de Vandíola. A esta región no se le concedieron hectáreas de cultivo de coca legal y, por el contrario, se definieron sus provincias como zonas de transición que debían sustituir sus plantaciones de coca por otros productos.

Con la Ley 1008 también se estableció todo un aparato penal para judicializar las actividades relacionadas con el tráfico de drogas. De acuerdo con Laserna (2011), en 1987 se instauró una “estructura judicial paralela que colocaba en situación de sospechoso a todo ciudadano obligándolo a demostrar su inocencia en contra de lo estipulado por la Constitución y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (...). Esta ley llenó las cárceles de pequeños traficantes casuales antes de que fuera superada con normas más

eficaces y respetuosas de los derechos civiles” (p. 49). De acuerdo con el mismo autor, a partir de 1987 se aumentó abruptamente la población carcelaria con pequeños traficantes casuales, frecuentemente yendo en contra de los derechos civiles (Laserna, 2011)¹¹.

La aprobación de la ley 1008 suscitó una gran protesta en la que fueron asesinados 16 productores de coca y hubo una gran cantidad de detenidos – este suceso se conoce como la “Masacre de Villa Tunari” – (Gutiérrez Aguilar, 2008). Con la Ley 1008 de 1988 se fortalecieron los programas de erradicación y sustitución de la coca y se implementaron Programas de Desarrollo alternativo por parte de USAID (de 1982 al 2008 gastó un estimado de 300 millones de dólares en programas con ayuda condicionada a la erradicación) (Grisaffi, 2015). Estos proyectos de Desarrollo Alternativo (DA) en el Trópico de Cochabamba fueron intentos muy ineficientes por sustituir la actividad productiva con la hoja de coca (Chulver, 2021).

Los programas de DA se implementaron en Bolivia desde el año 1975 y tuvieron objetivos y orientaciones diferentes entre ellos (Unlu, 2012). El primero de estos programas (financiado por el gobierno de Estados Unidos) fue el Proyecto de Desarrollo Chapare – Yungas (PRODES), cuyo objetivo era “incrementar los ingresos y elevar el nivel de vida de los productores de coca” y “lograr la reducción progresiva del cultivo de la coca hasta niveles de demanda legal” (PRODES, 1982, citado en Salazar, 2008). Para la década de los ochenta, con el Proyecto de Desarrollo Regional en el Chapare (CRDP) financiado por USAID, el énfasis cambió de sustitución de cultivos por sustitución económica (Unlu, 2012). Los programas de DA financiados por la Unión Europea fueron muy diferentes a los de USAID pues se trabajó con las organizaciones locales y habitantes del territorio sin el condicionante de erradicar previamente el cultivo de coca (Unlu, 2012). El éxito de los programas de DA ha sido cuestionado por diferentes autores (Ledebur, 2002; Unlu, 2012; Salazar, 2008;

¹¹ De acuerdo con el Institute for Crime & Justice Policy Research citado en Chaparro y Pérez (2017), en Bolivia, la tasa de encarcelamiento aumentó en 134 % desde 1987 hasta 2015.

Farthing, 2004). Esto se debe, en parte, a que los programas funcionaron de manera simultánea con los operativos de represión y erradicación forzosa, y, como explica Ledebur (2002), los agresivos impactos de la erradicación restringieron la capacidad para generar ingresos por medio del DA. Además de esto, los programas de DA en Bolivia pretendieron controlar la oferta de coca sin ofrecer unos productos alternativos que: i) pudieran competir con el precio de la hoja; ii) tuvieran un mercado alternativo consolidado; iii) contaran con una asistencia técnica adecuada (Unlu, 2012).

Fotografía 2



Fuente: Beatriz Irene Ramos.

Durante varias décadas, la gobernanza local de provincias como el Chapare estuvo liderada por los sindicatos cocaleros (Grisaffi, 2015). Entre 1980 y el 2000, estos sindicatos realizaron acciones colectivas tales como protestas, marchas y bloqueos masivos, con lo cual buscaban resistirse a las políticas de erradicación y, a su vez, demandaban por la regulación del cultivo de coca que les permitía la subsistencia (Grisaffi, 2015).

De 1997 al 2001, bajo el gobierno de Hugo Banzer (quien instauró una dictadura en Bolivia de 1971 a 1978), se adoptó el “Plan Dignidad”, una campaña masiva de erradicación de coca con el objetivo de destruir todos los cultivos de coca en la provincia del Chapare antes del 2002 (Grisaffi, 2015). Durante estos años, hubo una disminución considerable de las hectáreas de coca cultivadas, sin embargo, esto se debió a las violentas estrategias de erradicación forzosa que pretendían tener “coca cero” para el 2002. En 1998, durante el “Plan Dignidad”, se creó la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC): una fuerza combinada de policías y militares para la erradicación forzosa (Ledebur, 2002). Con la FTC se desataron tres meses de conflicto en la región del Trópico, los cuales resultaron en la muerte de trece cocaleros y tres miembros de las fuerzas de seguridad (Ledebur, 2002).

Entre el 2000 y el 2005, Bolivia tuvo cinco presidentes: Hugo Banzer (1997-2001), Jorge Quiroga Ramírez (2001-2002), Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003), Carlos Mesa (2003-2005) y Eduardo Rodríguez Veltzé (2005-2006). Esta época se caracterizó por una crisis en diferentes frentes: de gobernabilidad, de representación, del modelo económico, de Estado, de integración social y de confianza pública (Lazarte, 2006, citado en Anria *et al.*, 2010). Gonzalo Sánchez de Lozada renunció al cargo en el 2003 después de la convulsión social generada por la Masacre de Octubre en la ciudad de El Alto, donde 58 personas fueron asesinadas y otras 400 fueron heridas (WOLA, 2013). A Sánchez lo sucedió Carlos Mesa, quien en el 2004 cedió ante las demandas de los cocaleros y permitió el cultivo de una cantidad limitada de coca. Este acuerdo se denominó “el Acuerdo Cato” y con él se otorgó el derecho a cultivar un *cato de coca* – 1600 metros cuadrados – por familia cocalera registrada en el Trópico de Cochabamba (Farthing y Ledebur, 2015; Grisaffi, 2015) mientras se elaborará un estudio de la demanda de coca y conduciría a redefinir dicho acuerdo. Con el Acuerdo Cato se estableció que los cultivos de los *catos* serían destinados al mercado legal de consumo doméstico de la coca.

En esta coyuntura de crisis, los movimientos sociales llegaron al poder con el Movimiento al Socialismo (MAS), un proyecto que fue producto tanto del régimen democrático de Bolivia como de la tradición revolucionaria minera de mitad del siglo XX¹² (Toranzo, 2006, citado en Anria *et al.*, 2010). En el 2005, el líder del MAS, Evo Morales, fue elegido presidente de Bolivia con un 53% de los votos (Anria *et al.*, 2010). Morales migró al Trópico de Cochabamba en los años ochenta, y en 1988, quedó a cargo de la secretaría ejecutiva de la Federación del Trópico, y desde entonces se perfiló como máxima figura cocalera del departamento de Cochabamba (Archondo, 2009). En 1995, el MAS, formado por las organizaciones sindicales campesinas a las cuales Morales era afín, alcanzaron su primera victoria en las urnas: obtuvieron la mayoría de las alcaldías de la zona del Chapare (Archondo, 2007). En el 2009, Morales fue reelegido como presidente con el 64% de los votos (Anria *et al.*, 2010).

Con la llegada de Morales a la presidencia se amplió el límite total de la producción de coca a nivel nacional: en las zonas tradicionales como los Yungas de la Paz, el límite quedó en 12.000 hectáreas mientras que en el Trópico de Cochabamba se amplió a 7.000 (Farthing y Ledebur, 2015)¹³. Asimismo, Morales continuó la política del *cato* de coca, complementándola con planes de desarrollo integral con coca: el Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca del 2006-2010 y del 2011-2015 (Grissafi, 2015).

En el 2008 se crea el Programa de Apoyo al Control Social (PACS) que le otorga formalidad institucional a esta política (Pearson, 2016a). Con el PACS se realizaron actividades de registro biométrico para productores y se geo-referenciaron los catos en el Chapare, Caranavi y Apolo (Pearson, 2016a). Los requisitos para entrar al mercado legal de

¹² La revolución de 1952 incluyó un importante sector de obreros mineros que movilizó la estatización de las mineras en Bolivia (Mansilla, 2003). De acuerdo con Anria *et al.* (2010), esta tradición minera fue precursora del movimiento cocalero.

¹³ En los informes posteriores al 2004 de la UNODC y el Gobierno de Bolivia aparecen como zonas autorizadas solo las 12.000 estipuladas por la Ley 1008. Sin embargo, el límite permitido se fue ampliando desde ese año con el Acuerdo Cato y las posteriores leyes de coca como la Ley 906 General de la Coca de 2017.

la coca eran los siguientes: cada miembro del sindicato debía tener un título de propiedad, registrarse para obtener una tarjeta de identificación biométrica, y tener su *cato* medido y registrado por la institución estatal de control de la coca, UDESTRO – Unidad de Desarrollo Económico Social del Trópico de Cochabamba – (Grisaffi, 2019).

No obstante, estas actividades de registro se hicieron solo con los campesinos cocaleros que tenían hoja de coca cultivada, contaban con su carnet de afiliados al sindicato y se encontraban en su predio (denominado *chaco*) el día del registro. Estos *catos* fueron los que quedaron legalizados y actualmente se conocen como *catos sistemados*. En este proceso de registro quedaron por fuera algunos campesinos que no lograron cumplir con los requisitos para que su cultivo entrara al sistema. Este es el caso de una de las campesinas entrevistadas, quien se encontraba fuera de su *chaco* al momento de la entrevista:

Bueno, yo como... como hemos sido los demandantes de tierra los que hemos accedido... Yo no he podido acceder al sistema de cato de coca porque justamente en ese tiempo, mi hijita estaba accidentada, y llegué tarde a lo que era ese día donde estaban... tenían que medir para los sistemas de coca. Lastimosamente yo no he podido acceder, no he podido acceder a un sistema. Pero me conformo con la coquita que a veces me dejan, no hay más que se pueda hacer (Entrevista 8, marzo de 2022).

Otra entrevistada por su parte, explica por qué en su sindicato no fueron registrados todos los cultivos y varios de sus vecinos quedaron por fuera del sistema:

[...] nosotros éramos para ese entonces 48 afiliados en la comunidad. Entonces, de los 48 algunos no tenían documento y algunos hermanos tampoco estaban ese día cuando bajó la medida del sistema de cato de coca. No estuvieron en su parcela o algunos también no tuvieron sembradío. Porque si había sembradío, sí nos meduraban. Y donde no había, por ejemplo, [nombre real de la entrevistada] tiene su coca, entonces ahí me lo han medurado. [nombre de un vecino] no tiene ni una planta de cultivo, entonces ahí no meduraron. Entonces esos tres motivos han sido por los cuales los hermanos han quedado sin el sistema de cato de coca. (Entrevista 7, marzo de 2022)

Actualmente, el cupo total del cultivo de coca de la región está repartido entre los *catos medidos* existentes. Desde el 2010-2011, según Llanos Layme (2019), no se hace registro de catos: en el 2004 se estimaba que 20.000 familias vivían de la producción de coca, sin embargo, con el Acuerdo Cato se registraron 45.000 familias con cato. En la sección 3 se explicarán las implicaciones que tiene esto en la práctica del CS dentro de los sindicatos.

En la última década se dieron fuertes cambios en las políticas de drogas en Bolivia: i) en el 2004 se dio el Acuerdo Cato; ii) en el año 2008, el gobierno de Morales expulsó a USAID del país; iii) en el 2011 por la gestión del gobierno de Morales, Bolivia se retiró de la Convención de 1961 para luego adherirse en el 2013 con una reserva sobre la masticación de la coca; iv) y en el año 2015, también bajo el gobierno de Morales, se derogó la ley 1008 y se promulga la nueva Ley General de coca 906 de 2017, desarrollada de manera conjunta con las organizaciones nacionales de cultivadores de coca (Grisaffi, 2015; Farthing y Ledebur, 2015).

El seguimiento a los cultivos de coca también se ha incrementado y se ha fortalecido: desde el 2012, la base de datos denominada SYSCOCA – Sistema Único de Coca que sistematiza y consolida la base de datos sobre los cultivos de coca – empezó a monitorear el tránsito y la comercialización de la coca (Grisaffi, 2015). SYSCOCA utiliza datos como títulos de propiedad, datos de registro biométrico, vigilancia por satélite y fotografía aérea de los campos de coca, y mediciones de GPS *in situ* de las ubicaciones de las parcelas de coca (Ledebur y Youngers 2013). Actualmente, UDESTRO (Unidad de Desarrollo Económico Social del Trópico de Cochabamba) realiza su trabajo de verificación con esta base de datos.

En síntesis, la organización sindical de los cocaleros impulsó durante más de dos décadas la defensa de las actividades productivas con la hoja de coca, logrando no solo consolidar un movimiento social y un partido político (Gutiérrez Aguilar, 2008), sino la instauración de un sistema que les permitiría cultivar 1.600 metros cuadrados por familia registrada. Para algunos autores, el Acuerdo Cato se trató de una legalización que, en

principio se pensó como transitoria mientras se establecía la cantidad de coca necesaria para suplir la demanda de “consumo tradicional” (Llanos Layme, 2019, p. 354) pero que en la práctica ha continuado.

4. Funcionamiento del sistema de control social de la coca en el Trópico de Cochabamba

a. Conceptualización del sistema de control social de la coca en el Trópico de Cochabamba

El proceso de descentralización política de mediados de la década de los noventa instauró la participación organizada de la sociedad civil en los asuntos públicos a nivel de los municipios y se extendió a otros niveles del Estado en una amplia gama de temas. De acuerdo con Van Cott (2005) y Postero (2007) citados en Anria *et al.* (2010) las reformas políticas de la descentralización administrativa y municipal abrieron las posibilidades de victorias electorales para partidos y movimientos étnicos. En este sentido, el CS de la hoja de coca es una más de las aplicaciones de esta descentralización. De acuerdo con Grisaffi (2019), el concepto de CS se basa en formas de organización comunitaria que privilegian los derechos colectivos sobre los individuales, y de los cuales emerge el CS como responsabilidad compartida que involucra a toda la comunidad (p. 138). De esta forma de organización comunitaria se han desarrollado estructuras de control sobre asuntos particulares como el cultivo de la hoja de coca, que se ha denominado *el CS de la coca boliviano*. Se trata de un monitoreo, licenciamiento y reducción de la hoja de coca que funciona desde el año 2004 y articula organizaciones sindicales de base con instituciones estatales. Estos actores cumplen diferentes y complementarias labores de supervisión y limitación del cultivo de coca.

Sin embargo, otros expertos afirman que el CS puede ser mejor definido como un sistema de regulación con carácter participativo. De acuerdo con Giacoman, la conceptualización inicial del CS fue una política de regulación de cultivos sujetos a

fiscalización en el que los productores debían mantener un área máxima permitida. El sistema de control comunitario de los cultivos de coca surge como un acuerdo entre el Estado y los cocaleros para que se concedan unas áreas de cultivo legales de coca en el Trópico de Cochabamba. Según Giacomán:

“el control social, la posibilidad de hacer control social es, de algún modo, una victoria para el movimiento cocalero de esos años porque supone la aceptación de una superficie mínima de cultivos, el derecho a una superficie mínima de cultivos para las familias. Antes no estaba permitida ninguna superficie en esas regiones. Entonces, que les concedan ese mínimo, ese derecho a un mínimo de coca es ya un éxito pero que viene acompañado con el compromiso de tener un autocontrol. Entonces, eso se vio como una victoria, como resultado de muchos años de confrontación en los que el costo político por mantener esta confrontación fue demasiado alto.” (Entrevista a Diego Giacomán, mayo del 2022).

Para Chulver, especialista en política de drogas, hoja de coca y mercado internacional en Bolivia, el CS de la coca surge como “una respuesta al desarrollo alternativo y a todos los planes de control y erradicación que se estaban llevando en mi país antes del gobierno del Evo Morales”. No obstante, ella resalta el papel de la organización social para la conformación del “Acuerdo Cato”: “el tema de los movimientos sociales es completamente determinante no solo para la política pública en general sino para la política pública sobre drogas porque son justamente las bases cocaleras las que activan todo el cambio que se produce en Bolivia” (Entrevista a Patricia Chulver, abril del 2022).

El Acuerdo Cato fue sucedido por los Programas de Apoyo al Control Social de la Producción de Hoja de Coca (PACS 2008–2012), en los cuales se inicia el apoyo de la Unión Europea “con el fin de regular la producción de hoja de coca en el país, a través de mecanismos de Control Social, bajo un clima de paz, concertación, participación democrática y vigencia plena de los Derechos Humanos” (Chulver, 2021, p. 56). La Ley 906 General de la Coca del 2017 (la cual reformó la Ley 1008 de 1988), reconoce el CS ejercido por los

propios productores para ser racionales y razonables en la cantidad de producción de hoja coca (Chulver, 2021).

La implementación del CS no ha sido homogénea ni inmediata. Las fechas que dan los entrevistados sobre la llegada del sistema a sus sindicatos oscila entre el 2008 y 2018. Según Giacoman, la implementación fue gradual: se fue dando región por región, y en cada una de estas, los niveles de compromiso y de participación de las organizaciones han sido muy distintas.

De acuerdo con lo que explican los campesinos entrevistados, el CS se define en la práctica con un dirigente: es una persona encargada de velar por el control de los catos en el sindicato, coordinar las inspecciones con la Central y la Federación y hacer valer los intereses de los *afiliados*¹⁴ en los congresos y reuniones de la organización social conjunta:

Nosotros tenemos una persona que informa, es nuestra voz de nosotros, de toditos nosotros los comunarios. Solo tenemos una voz. (Entrevista 12, marzo del 2022).

Él controla si tenemos de más. Él está al tanto de la coca, quién ha sembrado demasiado, quién tiene menos, quién ha sembrado por demás, en eso. [...] Con el dirigente porque el dirigente nos avisa todito. Cada... cuando van a entrar a la reducción, uno tiene que estar, cada uno en su chaco tiene que estar porque están erradicando. (Entrevista 16, marzo del 2022).

Según lo explicado por los entrevistados, se puede inferir que, en la práctica cotidiana del CS, este es definido como un dirigente del sindicato cuya labor va más allá de la vigilancia y control. Para los afiliados, el CS encarna las posibilidades de negociación o concertación con dirigencias superiores (Central o Federación) para obtener otros cupos para catos legales, para tener proyectos productivos con otros cultivos y, en general, hacer llegar las demandas en relación con la hoja de coca a las instancias superiores de la organización social.

¹⁴ A las personas que pertenecen a un sindicato se les llama afiliados. De ahora en adelante, se hará referencia a campesinos o afiliados para nombrar a los cultivadores.

Según Llanos Layme (2019), con el Acuerdo Cato se implementó la figura del Secretario de Control Social en todos los sindicatos del Trópico. La función de este secretario consistía, inicialmente, en ser el nexo entre el sindicato y UDESTRO, además de cumplir la tarea de control y vigilancia del cato de cato (Llanos Layme, 2019). Este cargo ha generado tensiones por ser considerados “el soplón sindical”, y se ha convertido, en algunos casos, en una figura nominal para cumplir con las formalidades sindicales exigidas (Llanos Layme, 2019, p. 365). Según Llanos Layme, una de las tareas principales que cumple actualmente el Secretario de Control Social es la renovación de los catos. Estos catos, por lo demás, han sido un vínculo organizacional y han sido un tipo de enganche para el cumplimiento de las obligaciones sindicales (Llanos Layme, 2019).

b. Formas de supervisión del control social

Según Farthing y Ledebur (2015), el primer nivel de supervisión de control social de la coca está a cargo de los vecinos que hacen parte de una misma comunidad o sindicato. Entre vecinos se da una supervisión del tamaño de los catos de coca y se realizan denuncias ante el sindicato. Además de esta supervisión, los miembros de una comunidad regulan el tamaño de los cultivos de coca al eliminar las plantas que superan los límites del cato. Esta labor de erradicación manual la realizan antes de que UDESTRO efectúe sus visitas, evitando así la desaprobación comunitaria o la eliminación total de la parcela familiar – que resulta en una carga económica para toda la comunidad – (Farthing y Ledebur, 2015). Hay autores que explican la supervisión sindical como un “aparente control social” que vigila los excedentes y elimina las plantaciones que sobrepasan al cato de coca (Llanos Layme, 2019, p. 388).

El monitoreo a nivel sindical se da mediante las inspecciones regulares a los cultivos que el mismo sindicato organiza, y en cual se da un control y seguimiento adicional del secretario sindical designado para el tema de CS. En cada sindicato se nombra a un secretario que realiza las inspecciones regulares de las plantaciones de coca. Las comisiones que

realizan estas inspecciones también están formadas por otros miembros de la comunidad y pueden incluir personas de comunidades vecinas (Grisaffi, 2015).

En un segundo nivel de control se encuentra UDESTRO, institución estatal encargada de la supervisión de la coca y la medición sistemática del terreno cada dos años (Grisaffi, 2015). Mediante los datos de SYSCOCA, UDESTRO hace seguimiento de los cultivos (Farthing y Ledebur, 2015). UDESTRO realiza visitas periódicas a los catos de coca y si encuentra coca excedentaria, realiza la erradicación de esta. Estas visitas no son repentinas y la erradicación que realiza esta unidad no está marcada por la violencia como pasaba antes de la Ley de Cato de 2004 (Grisaffi *et al.*, 2021). Esta legitimidad que tiene UDESTRO se tiene gracias a que está bajo la dirección de los cocaleros y el mismo director de la unidad pertenece al movimiento cocalero (Grisaffi, 2019).

En caso de que el control sindical y de UDESTRO no resulte efectivo, la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) entra al terreno a hacer las correspondientes erradicaciones. Esta es una unidad de carácter policial-militar destinada a eliminar cualquier cultivo de coca que exceda los límites de cato establecidos (Farthing y Ledebur, 2015). La Fuerza de Tarea Conjunta está vinculada al comando de las Fuerzas Armadas, pero depende operativamente del Viceministerio de Defensa Social (Farthing y Ledebur, 2015).

Además de estos niveles de supervisión, hay un control a nivel Federación, es decir, intra-sindical. En las reuniones mensuales de la Federación se discute cómo se cumplirá con los tamaños de los catos: se plantean estrategias de limitación de los tamaños de los cultivos y se discuten los casos individuales (Farthing y Ledebur, 2015). En estas reuniones se evidencia la articulación entre instituciones estatales y las organizaciones de base, pues tanto líderes sindicales como representantes de UDESTRO y del gobierno asisten (Grisaffi, 2019).

En la visita realizada a las oficinas de DIGCOIN fue posible ver el vínculo estrecho entre la organización social, la dirigencia y las instituciones del Estado relacionadas con la coca. El director de DIGCOIN era dirigente sindical y fue elegido participativamente para

ocupar la dirección. Estas oficinas de DIGCOIN se encargan de supervisar la comercialización y transporte de la coca en el Trópico de Cochabamba, y de que, efectivamente, llegue la producción al mercado de Sacaba. Esta instancia es igualmente supervisada por las seis federaciones, los compañeros dirigentes del director y los niveles superiores del Viceministerio de la Coca. El éxito del trabajo de DIGCOIN es medido mediante el número incautaciones de paquetes de coca que no cuentan con los permisos para transportarse. Es decir, la cantidad de coca que es incautada por DIGCOIN es el indicador de éxito del trabajo de supervisión de esta entidad. Así pues, hay todo un encadenamiento de supervisión en la producción, comercialización, transporte y venta de la coca.

c. Sanciones que se imparten como medidas de control del cultivo de coca

Hay una serie de sanciones para regular el tamaño de los cultivos. Estas sanciones pueden ser individuales, comunitarias, sindicales y colectivas para el movimiento cocalero boliviano. Si se encuentran cultivos que sobrepasan el límite del cato, la comunidad puede erradicar la cosecha y prohibir el cultivo de la planta por un año a quien excedió el límite (Grisaffi, 2015). A un cultivador se le puede erradicar su cato completo pero también se le puede prohibir cultivar durante un año (esto resulta en dos años de penalización pues la planta requiere de un año para llegar a la madurez) (Farthing y Ledebur, 2015). Estas sanciones las pueden poner tanto UDESTRO como el mismo sindicato. Los sindicatos tienen la autoridad para garantizar el tamaño de los catos: en las inspecciones periódicas pueden imponer multas, ordenar servicios comunitarios, restringir el acceso de obras públicas municipales, y, además, erradicar el cultivo y prohibir su plantación (Grisaffi *et al.*, 2021). Cuando los sindicatos no monitorean adecuadamente a sus afiliados, estos pueden perder el derecho a cultivar coca durante un año (Farthing y Kohl, 2014). Además, los sindicatos que no cumplen las normas son usualmente criticados en las reuniones sindicales de las federaciones (Farthing y Ledebur, 2015). Finalmente, a nivel del movimiento cocalero, las sanciones tienen que ver

con el riesgo de volver a la erradicación forzosa en caso de que el sistema no funcione efectivamente en la regulación de la producción de coca (Grisaffi, 2019).

No obstante, en la práctica, las sanciones que se pueden imponer en los sindicatos pueden variar. De acuerdo con Pearson (2016a), la vigilancia del cato adopta diferentes formas de acuerdo con el sindicato y, además, algunas federaciones aprueban resoluciones y decisiones distintivas que permiten a los cocaleros no registrados cultivar también alguna cantidad de coca. En línea con lo que explica Pearson (2016a), en las entrevistas realizadas se encuentra que las sanciones que imparte el sindicato y la Fuerza Pública a quienes exceden los límites permitidos de las plantaciones de coca no necesariamente son las mismas en todos los territorios. Esto se debe a la existencia de una negociación entre los dirigentes del CS de los sindicatos y las autoridades de centrales y federaciones. Como se explicaba anteriormente, el dirigente de CS tiene a su cargo unas labores de concertación para que sean permitidos una cantidad pequeña de catos no registrados (estos cultivos son llamados *catos blancos* por los campesinos). El dirigente es quien vela por los intereses de los *afiliados* con *catos blancos* para que no les sean erradicados en su totalidad cuando viene la Fuerza Pública y/o UDESTRO a realizar la inspección y reducción. Es por esto que, aunque las sanciones impliquen cierta erradicación, la cantidad de coca erradicada que se establece puede variar de sindicato a sindicato.

Hay sindicatos donde se aplican sanciones de acuerdo con lo que ha establecido puntualmente la Central o la Federación. Hay otros sindicatos donde estas sanciones pueden ser negociadas para que sean menos severas con quienes cultivan de más o con quienes tienen sus cultivos sin registro. Por ejemplo, en el sindicato de una de las entrevistadas, hay un seguimiento más estricto de las sanciones que establece la Central:

Bueno, nosotros en mi comunidad acatamos lo que se determinó en las Seis Federaciones. Aquel compañero que ha excedido de su cato de coca, se le da primeramente un llamado de atención, que son 10 filas que se les corta. [¿Y eso quién corta?] El UDESTRO, el control social. Cuando ya

viene la erradicación. Entonces, es como un llamado de atención. Pero si el afiliado ha vuelto a infringir y sigue cultivando, a pesar de que ya le han hecho un llamado de atención con bajarle sus 10 filas de coca, entonces, sigue continuando, ya ahí es donde se le da cero o nunca. Se le castiga por 5 años. Y si sigue infringiendo ese compañero, se le elimina su sistema de cato de coca. Entonces esas normas tenemos nosotros dentro de las Seis Federaciones. Por eso es que nosotros nos basamos en eso. Nosotros no infringimos porque no queremos ser sancionados, castigados por las autoridades pertinentes si es que nosotros infringimos. Por eso es que nosotros, en mi comunidad, no tenemos ese problema. Nosotros respetamos al sistema de cato de coca” (Entrevista 7, marzo del 2022).

Inclusive, hay sindicatos donde además de hacer una supervisión estricta, se aplican multas al no erradicar:

Nos dan plazo para poder erradicar, el control social. Si no erradicamos, entonces nos llaman en la reunión, nos llaman la atención fuerte y si no cumplimos siempre, no hacemos caso, tenemos una multa. Tenemos una multa en la cual tenemos que pagar, tenemos que cumplir. Si no, eso ya es, son montos altitos. Y por miedo, y como somos orgánicos, hay que cumplirlos sí o sí (Entrevista 1, noviembre 2021)

En el sindicato de otro entrevistado sucede algo similar. Hay castigos por parte del sindicato al afiliado que infringe el tamaño permitido:

Y si hubiera alguien que haya extendido una mayor cantidad, o sea ha ampliado su plantación de coca, automáticamente esa persona, primeramente, tiene un castigo dentro del sindicato, dentro de la comunidad, por no cumplir las disposiciones emanadas de nuestras federaciones, de nuestras centrales y de nuestro sindicato. Entonces, primeramente, se le pasa una sanción, se le corta y si la persona y el comunario no quiere cortarlo, entonces interviene un poco más arriba, que es la central. La central con todo el poder que tiene en controlar ese tema, entonces hace que se le corte la coca inmediatamente (Entrevista 13, marzo del 2022)

Este caso contrasta con el de otra entrevistada, cuyo sindicato no necesariamente castiga a quienes exceden el tamaño del cato sino que la reprimenda viene de parte de la Fuerza Pública o de la Central cuando hacen las inspecciones y reducciones:

Mm, digamos, cuando nosotros nos pasamos del 40x40 nos beneficia, agarramos más, sacamos 5 paquetes. Pero cuando llega la reducción y nos cortan, es menos, es menos para nuestra economía. [...]. El castigo nos hace, digamos, si nos pasamos, nos cortan lo que no es. Si de los 40x40 nos pasamos, digamos, una media hectárea, cincuenta por... nos lo vuelan todito, castigado. Y también la central nos castiga como central. (Entrevista 9, marzo del 2022).

La entrevistada relata que a ella le han cortado su excedente de coca y que esto la ha afectado, principalmente, porque se disminuye la cantidad de hoja cosechada a la que ya está acostumbrada. Según ella, la cantidad de coca que erradica la Fuerza Pública y UDESTRO depende de qué tanto se ha excedido el límite del cato.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, las sanciones – y quien las aplica – pueden ser heterogéneas en la región del Trópico. Se encuentra que hay sindicatos donde la erradicación proviene de forma exclusiva de la Fuerza Pública mientras que en otros, los mismos campesinos se cortan entre sí las plantaciones. Esto concuerda con lo que Pearson (2016a) señala sobre la diferente forma que puede adoptar el control social en los territorios.

d. Venta y comercialización de la hoja de coca

La comercialización es un eslabón muy importante del mercado de la hoja de coca en el Trópico de Cochabamba y tiene un seguimiento estricto. Los cultivadores deben llevar su cosecha seca a los mercados legales dispuestos por el Estado (Sacaba en la ciudad de Cochabamba y Villa Fátima en la ciudad de La Paz) o a los mercados primarios –galpones– que quedan en sus municipios. De estos mercados sale la producción para suplir las ciudades. Esta ruta de comercialización legal requiere unas autorizaciones y certificados para garantizar el control sobre la producción de la hoja. Es por esto que los campesinos deben contar con una autorización (llamada por ellos como *hoja de ruta*) por parte de la Central a la que pertenecen para así llevar su cosecha de coca al mercado de Sacaba, en el caso de Cochabamba.

Otro de los nombres que recibe esta autorización es “la orden comunal”, un papel de autorización que da el secretario general del sindicato, el Secretario General de la Central y el Ejecutivo de la Federación correspondiente (Llanos Layme, 2019, p. 384). En este documento se especifica el nombre del productor, número de identidad, de carnet de productor, lote y la cantidad de paquetes y libras de hoja de coca que se traslada al mercado de Sacaba (Llanos Layme, 2019, p. 384).

Fotografía 3



Fuente: María Alejandra Vélez.

Para Cochabamba, el requisito es que cada *afiliado* debe llevar al menos tres veces al año su cosecha al mercado de Sacaba – que por lo general es distante de su sindicato – y el resto del año deben llevar la coca al galpón de su municipio. Este galpón es un mercado municipal pequeño donde los intermediarios y comerciantes de coca (llamados comúnmente *chhakas*) compran las cosechas para llevar a la ciudad¹⁵. Los costos de transporte de la cosecha son asumidos por el campesino: los pasajes de la flota de ellos y de su producto. Por

¹⁵ El funcionamiento del mercado de Sacaba depende, mayoritariamente, de mujeres comercializadoras: tanto quienes compran el producto en el mercado como quienes traen sus cosechas de coca son, en su mayoría, mujeres pues la comercialización de la coca es una labor feminizada.

ejemplo, para una entrevistada, el costo para 2022 es de 10 bolivianos (1,5 USD) por su pasaje y 20 bolivianos (3 USD) por cada bulto que lleva (Entrevista 11, marzo del 2022). Se debe tener en cuenta que el precio nacional promedio ponderado nominal de hoja de coca en los mercados autorizados para el año 2020 fue de 9,7 USD por kilogramo (UNODC & Estado Plurinacional de Bolivia, 2021), por lo cual resultan costosos los precios de transporte.

En la visita al mercado de Sacaba en Cochabamba en octubre del 2022, el precio que estaban pagando por libra era entre 9-35 Bs. dependiendo de la calidad de la hoja. Son tres paquetes de 50 libras los que debe traer como requisito un campesino afiliado, y es en el mismo mercado donde se negocia y se sabe el precio que pagarán por libra. Tal es el vínculo entre la organización social y las instituciones relacionadas con la coca que dentro del mercado de Sacaba hay personas de la organización que se cercioran de que a los campesinos quechua-hablantes o a las personas que no leen ni escriben español, se les pague el precio justo por su coca.

Frente a la vigilancia que hay antes de la llegada al mercado de Sacaba, una de las primeras paradas de control para los campesinos es la entrada del municipio de Locotal. Aquí se sellan las *hojas de ruta* que registran la entrada del cultivador con su producto: “y en el este, aquí en Locotal, en una tranca, tenemos que bajar, hacer sellar, y si dicen: ‘no tenemos luces’, ya no pueden vender más” (Entrevista 11, marzo del 2022).

Así mismo lo relata otro entrevistado:

En las trancas de Locotal nos sellaban. Teníamos que bajarnos con la coca, presentarla, sellar, que el papel... viajando de noche. Hay veces la gente se duerme en la noche y no baja, no hace sellar esa papeleta, y llega allá y te decomisan la coca. (Entrevista 13, marzo del 2022).

Después de la parada de Locotal, los campesinos pueden llevar su coca al mercado de Sacaba. En este mercado les otorgan un comprobante que se denomina *tambeaje*. En el año, los campesinos deben tener tres de estos papeles pues, de otra forma, les pueden multar con

500 bolivianos o erradicar filas de cultivo cuando viene UDESTRO o la Fuerza de Tarea Conjunta a realizar las inspecciones en su cato. El precio al que les pagan a los campesinos su cosecha se fija en el momento en el que llegan con su coca. De acuerdo con los entrevistados, ese precio depende de la calidad de su hoja:

En la calidad, la coca tiene que ser coca bien madura, bien seleccionadita porque sabemos bien que la coca bien madura tiene más preferencia para la venta. [...]. Tiene que ser coca bien madura y bien seleccionadita. Que no tengan muchas semillas, que no así tierrita. (Entrevista 14, marzo del 2022).

Esta exigencia de calidad es tanto para la venta en el mercado de Sacaba como en los mercados primarios – galpones municipales –. Si la calidad no es la exigida, a los campesinos les descuentan del precio o les rechazan el producto. Las personas que tienen un *cato blanco* pueden llevar sus cosechas a los galpones del municipio o a Sacaba si la Central les da una autorización (*hoja de ruta*). Es decir, aunque no tengan el cupo legal para su cultivo, su producción puede ser comercializada en uno los mercados primarios.

Como parte de los cambios de la política de drogas frente a la hoja de coca, se consideraron estrategias para potenciar sus usos tradicionales comercializables y generar desarrollo integral en los territorios cocaleros. Por eso, frente a la comercialización de la hoja de coca se plantearon estrategias para su industrialización. En ese sentido, el sistema de CS se pensó como un camino para la mejora de la producción de la hoja de coca, al promover una industrialización sobre esta. Con el CS también se buscaba generar un mercado más grande de usos alternativos para la hoja. Se debe tener en cuenta que la Ley 906, en la cual enmarca de manera general el mecanismo de CS comunitario, señala que “a través de la Revalorización de la coca, se debe promover e incentivar la investigación e industrialización y exportación; en sus usos se tiene como prioridad nacional el promocionar el Acullico, el pijcheo, el coqueo o boleó, los usos en rituales, para la medicina, el uso como alimento” (Decreto Supremo 3318 citado en Chulver, 2021, p. 50).

Sin embargo, como afirman Farthing y Kohl (2012), la industrialización de la hoja se ha retrasado. En una entrevista realizada por los autores a Karl Hoffmann, Asistente Técnico Internacional del Programa de CS de la Unión Europea y el Gobierno de Bolivia, este funcionario afirma que "la industrialización de la coca es un mito. Simplemente no hay demanda, y sin la legalización internacional, no la habrá" (Hoffmann, 2012, citado en Farthing y Kohl (2012)).

En línea con lo expuesto por Hoffmann, Chulver afirma que la industrialización no ha sucedido. Para la experta, esta industrialización es inviable en este momento porque no se tiene lo mínimo para hacerla realidad: capacidad técnica. Chulver también afirma que la inviabilidad de la industrialización de la coca se debe a que esta no es una prioridad actualmente ni para el gobierno ni para los campesinos. Ella da como ejemplo el caso de EBOCOCA, una fábrica que se construyó para el procesamiento de la hoja de coca y la fabricación de productos para el mercado alternativo. Este lugar se construyó con la colaboración de expertos de otros países, pero dejó de estar en funcionamiento porque, de acuerdo con Chulver, no hubo capacitación, las máquinas tenían instrucciones en otro idioma y se paralizó su operación.

La percepción de Giacomán es muy similar a la de Chulver. Para este experto, la industrialización de la hoja de coca no se ha dado. De acuerdo con lo que relata Giacomán:

(...) el control social debería articularse con cierto control de calidad de la coca para que esta coca legal pueda ser destinada a mercados formales. Pero no se hizo. Más que de manera experimental en alguna comunidad donde implementaron el control social y también lograron producir coca orgánica que tendría mayor valor en un mercado formal. Pero no, no se logró desarrollar más que en dos o tres comunidades durante uno o dos años (Entrevista a Diego Giacomán, mayo del 2022).

Para el experto, uno de los problemas de la industrialización en Bolivia es que no hay hoja de coca producida con ciertos márgenes de inocuidad mínimos y no ha habido apoyo

para lograr el desarrollo técnico suficiente y tener una hoja de coca de calidad. Además de esto, Giacoman señala que el mercado ilegal desincentiva la industrialización de la hoja pues demanda coca sin importar su calidad.

e. Catos blancos y catos “sistemados”

Como se ha mencionado anteriormente, existen unos cultivos que no están registrados o legalizados dentro de los sindicatos. Estos son denominados *cato blanco* por los campesinos y parecen ser comunes en el Trópico de Cochabamba. De acuerdo con Llano Layme (2019), el cato blanco lo poseen afiliados sindicalmente legales pero que por alguna razón no tienen un cato registrado. Estos catos se manejan como un asunto interno del sindicato.

De los campesinos que fueron entrevistados, dos no tenían un cato registrado sino que tenían un *cato blanco*. Estos catos formalmente son ilegales, sin embargo, dentro de los sindicatos y las centrales puede que la existencia de una cantidad limitada de estos cultivos sea legítima y se proteja. En algunos sindicatos, la cantidad de estos catos es similar a la de los sistemados. Estos catos son de colonos antiguos o de sus hijos que se afilian al sindicato.

Blancos debe haber casi, igual debe haber [que igual número de catos con sistema] porque harto nuevo han puesto recién, [...]. Más de la mitad son blancos. (Entrevista 10, marzo de 2022).

Así también lo relata otro entrevistada:

“No, no, tenemos un límite de blancos y según eso, ellos salvan a eso. [...]. Ahorita hay doce, doce blancos. [...]. 20x20 cada blanco, la mitad de los 40x40, 20x20. Ellos venden al... al mercado de coca, al galpón” (Entrevista 9, marzo del 2022).

Las personas que no tienen sus catos sistemados pueden comprar el cupo a otro afiliado. Sin embargo, los precios son altos. De acuerdo con lo dicho por los entrevistados, el precio de estos cupos está alrededor de 2.000-3.500 USD, no obstante, este precio ha bajado porque antes podía llegar a costar 6.000 USD. Una entrevistada, por ejemplo, compró su sistema de coca a un precio alto: *“Sí, se puede decir que sí [pagó un precio alto] porque en ese tiempo*

que uno compró, estaba la cocaína a precio alto y valía. Ahora hoy en día, hoy ya no” (Entrevista 9, marzo de 2022).

Los catos blancos pueden ser protegidos bajo el limitado amparo del dirigente del CS. Cuando se hacen las labores de reducción, el dirigente del CS es quien puede abogar para que no se erradiquen los catos blancos de su sindicato:

Tiene que comprarse [el sistema] o depende del sindicato que le apoye y diga: este afiliado es una persona antigua, y así. [...]. Si se quiere salvar depende del directorio del dirigente, de decir: este compañero es un afiliado más de nosotros, sávenselo. Rogarle. (Entrevista 11, marzo de 2022).

En un sindicato puede haber un reconocimiento de la necesidad de tener catos blancos pues los cupos que se otorgaron para legalizar los cultivos han sido insuficientes. Frente a esto, el dirigente del CS en el sindicato cumple una labor importante en la negociación y protección de estos cultivos y sus dueños. En caso de no hacerlo, al campesino le pueden erradicar una parte importante de su cultivo, como es el caso de una de las entrevistadas:

Y ahora, como vino la reducción, solamente me han dejado medio catito, pero igual, por lo menos me da para sobrevivir. [...] Es cato blanco, cato blanco. Me han dejado medio cato. Pero es respetado ese medio cato. [...]. O sea que, claro, cuando vienen, los han rebajado. Claro como no tengo sistema, me han dejado medio cato también, el dirigente no me ha apoyado. (Entrevista 15, marzo de 2022).

Durante un tiempo, esta campesina tuvo su cato de coca legal pero lo perdió porque el dirigente de su sindicato no firmó una autorización que necesitaba: *“aquella vez era dirigente don [nombre del dirigente]. Él tenía que ir a firmar allá al este, a la central, pero esos días don [nombre del dirigente] no apareció, no ha ido ni a firmar, y lo perdí, perdí el sistema. He perdido el sistema y de esa manera me quedado sin sistema. Y lo han llevado a otro lado”* (Entrevista 15, marzo de 2022).

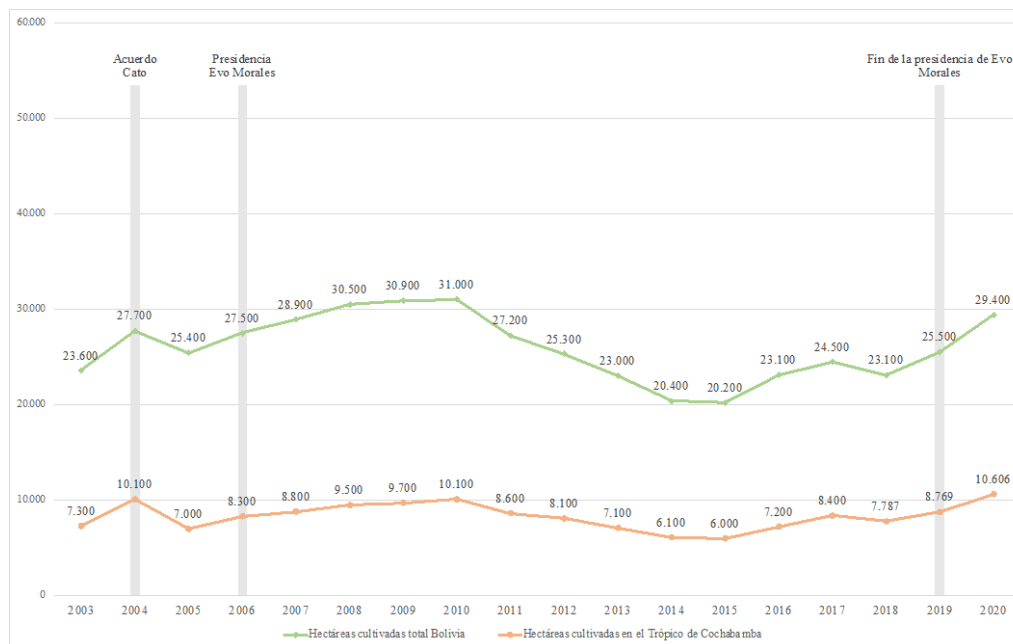
La existencia de estos catos blancos en los sindicatos de los entrevistados parece indicar la tensión y problemas que se generan con el número limitado de licencias para los cultivos de coca. Con el CS se legalizó una superficie de cultivos limitada, pero puede que esta esté siendo insuficiente para la cantidad de campesinos que actualmente cultivan coca y la llevan a los galpones de sus municipios. Además de esto, parece que el cupo del cultivo resulta escaso cuando los sindicatos crecen demográficamente por migración de nuevos afiliados o por el crecimiento de las familias. Cabe resaltar que la existencia paralela de unos catos ilegales – pero legítimos dentro de las comunidades – pone de manifiesto las limitaciones que pueden tener los mecanismos de control de la oferta de coca.

5. Efectos percibidos del control social de la coca

a. Control de la oferta de hoja de coca

Con el Acuerdo Cato, el control de la oferta y el excedente de la coca ha sido moderado pues el incremento del tamaño de los cultivos ha sido notorio en los últimos siete años. El tamaño de los cultivos de coca se ha mantenido entre las 6.000-10.600 hectáreas en la región del Trópico y de 20.000 – 31.000 hectáreas a nivel nacional, desde la implementación del CS (ver gráfica 3). A nivel nacional hay una sola caída fuerte del 35,5% del 2010 al 2015 y un incremento del 31,3% del 2015 al 2020. En el Trópico hubo también una caída importante en el total de la producción de coca entre el 2010 y el 2015 (40,6%) pero a partir de ese año ha habido un incremento sostenido de la superficie cultivada y se ha alcanzado el máximo histórico desde el 2003. Lo que esto parece indicar es que el CS no ha ocasionado un efecto importante sobre la reducción de la oferta de la hoja de coca. Las hectáreas erradicadas observadas en la gráfica 3 son, en su mayoría, producto de la acción consensuada entre sindicatos y entidades estatales. Sin embargo, el número de hectáreas cultivadas y erradicadas es mucho más estable y sostenible que en otros países de la región (como se evidencia en la gráfica 8).

Gráfica 3. Hectáreas de coca cultivadas en Bolivia y en el Trópico de Cochabamba (2003-2020)



Fuente: elaboración propia basada en SIMCI de Bolivia (UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2021)¹⁶.

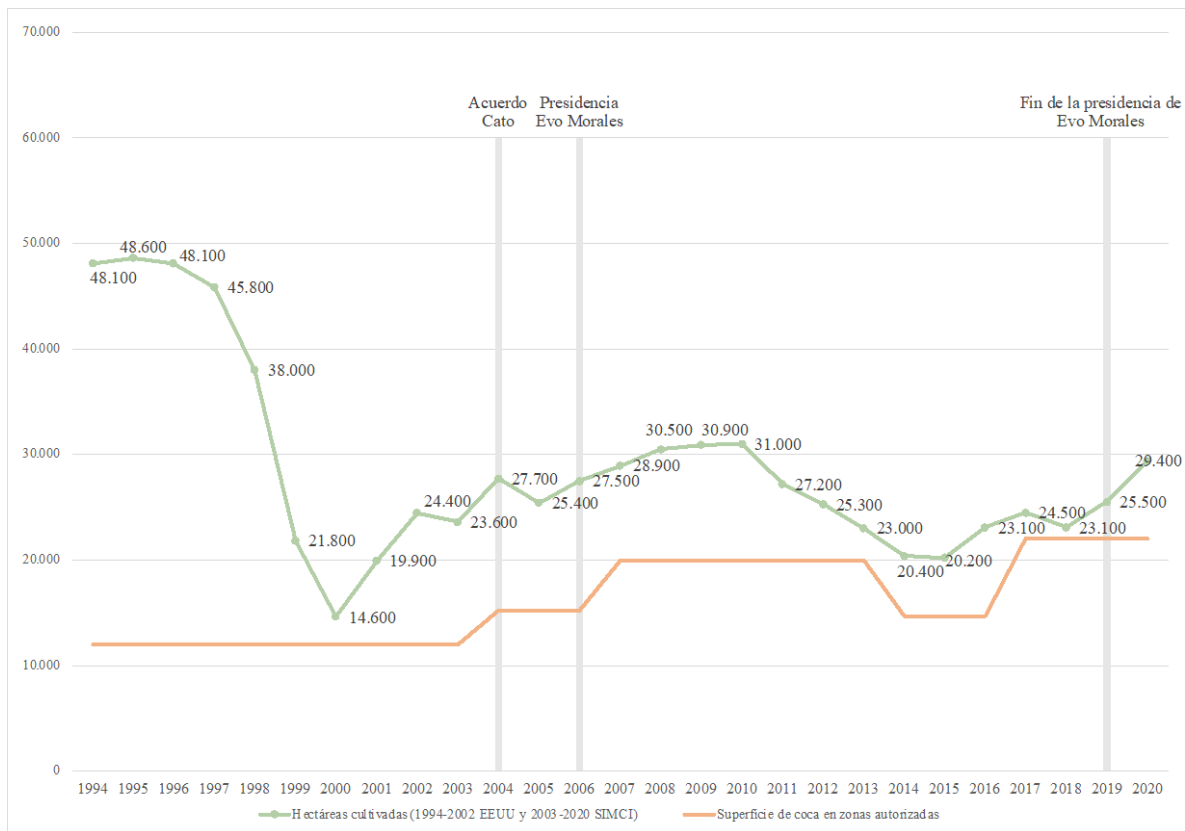
Algunos autores sostienen que el sistema del CS de la coca ha limitado moderadamente la expansión del cultivo de la hoja de coca (Farthing y Kohl, 2012), y, aunque se reconocen los avances en la reducción de los cultivos para el año 2015, no hay una sostenibilidad de las cifras: no se logra una erradicación neta importante ya que cada año parece ser común la práctica de replantar la cantidad de coca erradicada (Salazar, 2018). Además de esto, Farthing y Kohl (2012) señalan que, aunque el Acuerdo Cato ha proporcionado a los cultivadores unos ingresos de subsistencia, la presión económica para ampliar la superficie de coca permitida

¹⁶ Los datos del tamaño de los cultivos del período (1994-2003) fueron obtenidos del gobierno de Estados Unidos. A partir del 2003 los datos fueron proporcionados por el SIMCI (UNODC y Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia). Como los datos provienen de fuentes diferentes, la comparación de los periodos (1994-2003) y (2003-2020) no resulta adecuada. Sin embargo, para efectos prácticos de percibir los cambios en las tendencias del tamaño del cultivo de coca en las últimas tres décadas, se hace

sigue siendo intensa. Como muestra Llanos Layme (2019), aunque ha aumentado el cuidado y tratamiento del cocal – se han mejorado prácticas de producción – con el Acuerdo Cato, actualmente se intenta cultivar más plantas por metro cuadrado. Desde el 2004 ya no es necesario esconder los cicales y los campesinos invierten más recursos en sus cultivos, no obstante, hay presiones económicas por hacer más productivos los catos de coca. Los rendimientos de los cicales varían dependiendo de las edades de la planta y de las zonas de cultivo, por lo cual, los coccaleros buscan hacer cada vez más productivos sus cultivos.

Durante las últimas tres décadas, el tamaño total de los cultivos de coca ha superado el límite autorizado para la producción de la hoja. De 2004-2006 el límite de cultivo era 12.000 en zonas tradicionales y 3.200 en Trópico de Cochabamba; de 2006-2017 el límite de cultivo era 12.000 en zonas tradicionales y 7.000 en las zonas donde se autorizó el Acuerdo Cato (Farthing y Ledebur, 2015) y, finalmente, a partir del 2017 se autorizan las 22.000 hectáreas (14.300 hectáreas para los Yungas de La Paz y 7.700 para el Trópico de Cochabamba) (Chulver, 2021) (ver gráfica 4). Los niveles de excedente de coca nacionales han disminuido desde el 2017 por la expansión del cultivo autorizado a 22.000 hectáreas. Sin embargo, con la tendencia creciente en el número de hectáreas cultivadas, esta coca excedentaria está aumentando.

Gráfica 4. Superficie cultivada y autorizada para la producción de coca en Bolivia (1994-2020)

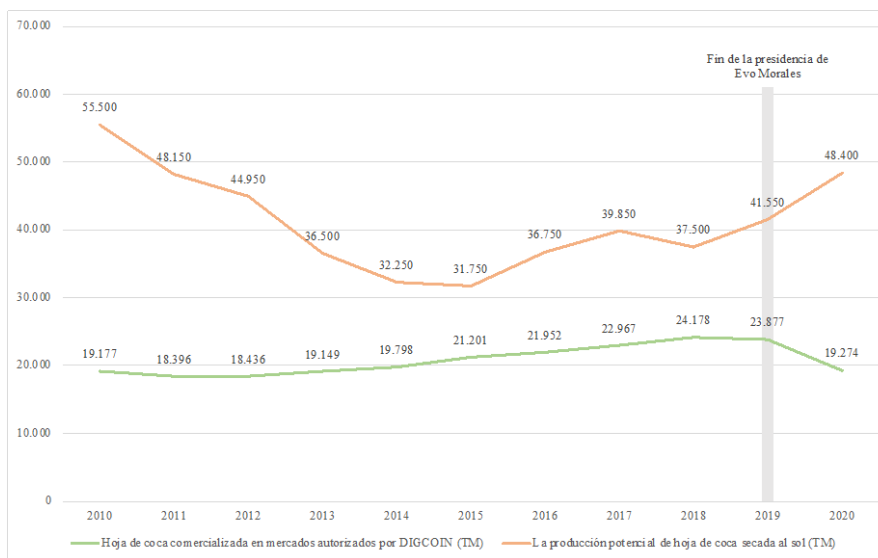


Fuente: elaboración propia basada en SIMCI de Bolivia (UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2003; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2021).

No se sabe con exactitud cuánta de la producción de hoja coca se está desviando al mercado ilícito para producción de cocaína. Salazar (2018) argumenta que la percepción de que hay zonas libres de producción de coca excedentaria, libre de narcotráfico y del tránsito de cocaína debido al mecanismo de CS es errada. Además, el autor sostiene que el CS no es un mecanismo real de control de la producción excedentaria con destino a las redes de tráfico ilícito.

En línea con lo argumentado por Salazar (2018), en la gráfica 5 se evidencia una brecha entre la estimación de la producción potencial de hoja de coca – la cantidad de coca que se estima que se produce de acuerdo con el número de hectáreas cultivadas – y la cantidad de coca que entra al mercado autorizado para la comercialización legal. Esto podría dar pistas de que los desvíos de hoja de coca al mercado ilícito son considerables. Debe tenerse en cuenta, además, que en un estudio realizado por el gobierno boliviano y la Unión Europea se estimó que la demanda de hoja de coca para consumo doméstico es de 20.960 toneladas anuales, lo cual se supliría con 14.705 hectáreas de cultivo (CONALTID, 2013).

Gráfica 5. Producción potencial hoja de coca secada al sol - hoja de coca comercializada en los mercados autorizados (2010-2020)



Fuente: elaboración propia basada en SIMCI de Bolivia (UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2003; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2021)

El CS de la hoja de coca como un mecanismo de control de oferta – cuyo indicador son las hectáreas cultivadas y erradicadas – puede ser no tan relevante frente a otros asuntos o consecuencias asociadas al sistema. Para Giacomani, el objetivo del CS, inicialmente, era la

estabilización de un área en la “que cada productor tenga derecho a producir algo y que haya un control de ellos cruzado” (Entrevista a Diego Giacomán, mayo del 2022). Sin embargo, de acuerdo con él, se generó una contradicción entre las instituciones del Estado pues, simultáneamente, mientras se pretendía hacer un consenso con los productores para conceder una superficie de cultivo de coca legal, a la vez se seguía erradicando para que el Estado Boliviano siguiera presentando el indicador de superficie reducida y la Fuerza de Tarea Conjunta siguiera cumpliendo sus objetivos institucionales.

Para Giacomán, el problema reside en el énfasis y la predilección que hay por el indicador de hectáreas erradicadas. La erradicación pasó a ser consensuada, a diferencia de lo que ocurría antes del “Acuerdo Cato”. No obstante, esto resulta en unas ineficiencias en el gasto de los recursos públicos pues los campesinos ya saben que tienen un área para cultivar coca y que van a venir a erradicársela después de un tiempo sin una lógica de confrontación. Así, se da una renovación de los cultivos cada cierto periodo de tiempo. Según Giacomán:

El problema que esto supone un gasto enorme para el Estado que al final es solo para cumplir ese indicador y para mostrar esa imagen frente a la opinión pública y la comunidad internacional. Porque estás gastando millones y millones en hacer que la tropa venga y erradique, y lo haga regularmente cada periodo de tiempo. Y son millones que se gasta en eso, de manera muy insulsa, cuando solo podrías tener el sistema de control con los instrumentos informáticos que te mencionaba. Y cruzándolo, obviamente, con políticas de desarrollo alternativo, que le llaman integral aquí en Bolivia. (Entrevista a Diego Giacomán, mayo del 2022).

De acuerdo con Giacomán, el total de la superficie de áreas de producción de coca y las hectáreas erradicadas no deberían ser interpretadas inmediatamente como un fracaso o un éxito.

b. Relacionamiento entre la Fuerza Pública y los campesinos cocaleros

El énfasis que se hace sobre la superficie de coca cultivada y erradicada puede invisibilizar los impactos que CS ha tenido sobre otros asuntos, como lo son las violaciones a los Derechos

Humanos y la violencia por parte de la Fuerza Pública en las zonas cocaleras. La disminución de la violencia en los territorios productores de coca es, quizás, el efecto fundamental del Acuerdo Cato y el CS.

De acuerdo con los resultados de las entrevistas que llevaron a cabo Farthing y Kohl (2012), y la encuesta del PACS realizada en 2011 a 453 cultivadores que estos autores también citan, los cocaleros valoran positivamente el programa del CS pues no solo lo perciben como más rentable y eficiente que los anteriores programas sino que aprecian “el actual clima de paz y respeto a los derechos humanos, las relaciones sólidas y fluidas entre el programa dirigido por los cultivadores y los sindicatos, así como la creciente coordinación y capacidad administrativa del PACS (2010)” (Farthing y Kohl, 2012, p. 491) (traducción propia). Para estos autores, la violencia y las violaciones de los Derechos Humanos en el Trópico han disminuido notoriamente y resaltan que, en los seis años anteriores a la publicación de su artículo, solo dos cultivadores habían sido asesinados por las fuerzas de seguridad del Estado.

Como ilustra Gutiérrez Aguilar (2008), el número de asesinatos y heridos producto del enfrentamiento de las fuerzas del Estado contra los cocaleros fueron muy altos en la década de los noventa y en los primeros años de la década de los dos mil. Este tipo de violencia era el resultado de la represión de las actividades productivas con la hoja de coca y de la disputa por el control económico y político de los territorios cocaleros. Estos enfrentamientos han disminuido con la adopción del sistema de CS.

Actualmente, la entrada de la Fuerza Pública a los sindicatos es concertada, coordinada con los dirigentes y no es sorpresiva. Como relata una de las entrevistadas, hay un trato respetuoso por parte de la Fuerza Pública: “*Bien, la gente cuando llega, digamos, por decir a nuestras comunidades, les atendemos bien porque también ellos nos tratan bien. No llegan a la Fuerza aquí...*” (Entrevista 9, marzo de 2022). Esta transformación de la entrada y de la erradicación por parte de la Fuerza Pública ha sido notable:

Más antes, entraban, digamos, así maltratando a la gente, humillando a la gente y discriminando a la gente y así. Pero ahora ya entran más educados, más amables, ya no entran como antes. Ahora la gente, más antes, de los sindicatos, de las comunidades le tenían miedo. Pero ahora ya no. Entran civilizadamente, nos avisan ahora cuándo van a entrar, cuándo no van a entrar. [...]. Más antes había problemas, había hasta muertes por defender la hoja de coca. (Entrevista 11, marzo de 2022).

El respeto de los Derechos Humanos por parte de la Fuerza Pública ha sido un cambio fundamental para los cultivadores, sin embargo, varios entrevistados asocian este cambio con la presidencia de Evo Morales. Por ejemplo, según varios entrevistados, *“esto ha sido desde el momento en el que ha entrado el presidente Evo Morales”* (entrevista 11, marzo de 2022).

“Bueno, esa relación ha cambiado desde que entró el presidente Evo. Todo eso ha cambiado. Hasta ahora porque el año pasado cuando entró la Añez, estaba igual lo mismo” (Entrevista 8, marzo de 2022).

Para otro entrevistado, el cambio del trato también ha sido muy importante:

No, pues era forzoso. Por decirle, ‘hoy día le toca a este sindicato, vamos a cortar con él’ y sabemos que en esa época de dictadura, em, no había pues democracia, no teníamos la democracia de hoy para poder nosotros proponer. Entonces era todo bajo presión, amenaza, bajo armas, y de ahí la gente reaccionaba. Y después de todo ese tema, llega el gobierno del compañero Evo y cambia las cosas. Llega Evo y dice: ‘bueno, nosotros aquí vamos a cortar nuestra coca pero en consenso. Todo lo que tienen de más, compañeros, lo vamos a sacar’. (Entrevista 13, marzo de 2022).

Lo que parece mostrar la literatura y las experiencias de los campesinos entrevistados es que la implementación del CS ha permitido legitimar la actividad productiva con la coca y avanzar en la descriminalización y desestigmatización de los campesinos cultivadores de coca:

Yo pienso que al tener uno su control social, yo pienso que ha venido desde arriba, ¿no? Ha sido una intrusiva desde arriba para poder, digamos, tantas veces nos dicen que somos

narcotraficantes, narcotraficantes... ¿no? Entonces para que no haya todo eso, cada sindicato ha puesto su control social para que él verifique en su sindicato (Entrevista 8, marzo del 2022).

Para Chulver, esta disminución en las violaciones de Derechos Humanos en los territorios productores de coca se debe no simplemente a un cambio en la forma de relacionamiento entre la Fuerza Pública y los campesinos, sino, más bien, en la legitimidad del cultivo de la coca que se ha alcanzado con el CS. En palabras de Chulver:

¿De que obviamente se han reducido las tasas de encarcelamiento a cultivadores, de homicidios y demás? Efectivamente. Pero no es la relación lo que ha cambiado, la relación sigue siendo la misma. [...]. No es un tema relacional, sino es un tema de legitimidad. [...]. El tema es ese, donde antes había cultivos ilegales, ahora hay legales, legítimos. Entonces ahí la policía no entra y no va a entrar. Pero donde hay cultivos ilegales, entran, y es exactamente el mismo proceso de erradicación. (...). Lo que sí ha cambiado es la legitimidad de las zonas de cultivo.

La legitimidad que los cultivos de coca y los campesinos cocaleros ha permitido una transformación del ambiente hostil y violento en el que antes desempeñaban sus actividades productivas con la hoja. El CS entonces parece ser un mecanismo para lograr esta legitimidad.

c. Mercado ilícito

En algunos casos, el CS se ha entendido como un mecanismo para reducir la oferta de la hoja de coca y obstaculizar la expansión del cultivo para fines ilícitos por el territorio boliviano (Salazar, 2018). Además, dado que el CS hace parte de una política más amplia, “coca sí, cocaína no”, usualmente este se ha interpretado como un mecanismo para la reducción del tráfico de los derivados psicoactivos de la coca. Sin embargo, como afirman Farthing y Ledebur (2015), el sistema del control no puede ni está encaminado hacia la limitación del tráfico de la hoja al mercado ilícito.

Aunque no se tiene certeza sobre la cantidad de cocaína que es producida en Bolivia, Grisaffi (2019) afirma que, en sus entrevistas realizadas en el 2006, los cultivadores le dan un peso importante a la producción de pasta base de cocaína para la economía local. Acceder a este tipo de información sobre el mercado ilícito no es fácil. Grisaffi (2019) relata que durante sus primeros ocho años de trabajo de campo, difícilmente los campesinos le explicaron cómo funcionaban los vínculos de sus comunidades con la producción ilícita de pasta base de cocaína. Por eso, cuando Grisaffi fue confrontado por algunos de sus entrevistados, estos le decían: “*Vamos, Tomás, ¿a dónde crees que va realmente toda la coca? ¿Crees que la gente puede masticar toda esta coca? Si no hubiera cocaína, no habría comercio de coca. Todo va a la 'fábrica blanca' [comercio de cocaína]"; "Bueno, a veces es... en realidad normalmente la coca es cocaína"* (Grisaffi, 2019, p. 75) (traducción propia). Grisaffi (2019) también argumenta que Bolivia produce cantidades significativas de pasta base de cocaína, que son fundamentales en la economía local.

En el trabajo etnográfico de Grisaffi (2019) se explica que cada sindicato tiene y gestiona el mercado local de la coca que luego es llevada a los mercados grandes como el de Sacaba en la ciudad de Cochabamba. Sin embargo, según los informantes de Grisaffi (2019), este sistema tiene problemas pues “los comerciantes venden la coca que han comprado a los intermediarios, quienes se encargan de llevarla al monte (selva), donde funcionan los lugares de producción de pasta de coca” (p. 75) (traducción propia). Explica también Grisaffi que, aunque gran parte del refinado de la pasta base de cocaína se hace por fuera del país, se han descubierto varios laboratorios en el territorio boliviano, especialmente en el Parque Nacional Isiboro-Sécure del Chapare (Sánchez, 2011, citado en Grisaffi, 2019).

Los campesinos que fueron entrevistados hablan muy poco de la relación entre sus comunidades y el narcotráfico pues es un tema delicado y sobre el cual se guarda silencio. Varios afirman la ocurrencia de los desvíos de la hoja de coca al mercado ilícito pero esto no lo asocian con violencia sobre sus territorios. De acuerdo con uno de los entrevistados, la

educación sindical es la que no permite que el narcotráfico desate la violencia como sucede en otros países (Entrevista 13, marzo 2022).

Otro campesino, por su parte, también afirma que el control mismo del sindicato es lo que no permite que el tráfico ilícito se torne en una situación de gravedad como en otros lugares:

Yo creo que la gente misma se controla porque los controlamos también. Si fuera libre, así como puede ser en otros países, puede ser grave. Pero nosotros mismos controlamos (Entrevista 10, marzo 2022).

Las actividades vinculadas a la producción de cocaína son realizadas de manera intermitente por parte de agricultores y *pichicateros* (fabricantes de la pasta base de cocaína). Estas ocupaciones no son permanentes, sino que son labores que se usan como medio para el ahorro y la subsistencia: muchos campesinos afirman que reúnen el capital necesario para invertir en una actividad productiva y abandonar las actividades ilegales (Grisaffi, 2019). A nivel comunitario, se pide que las personas que se dedican a estas actividades patrocinen actividades para la comunidad, dado que tienen más ingresos disponibles que el resto (Grisaffi, 2019). Estas vinculaciones con el mercado ilícito de cocaína intermitentes coexisten con el sistema de CS de la coca puesto que pueden darse de manera conciliada con la comunidad, según relata un miembro de un sindicato (entrevista confidencial, abril 2022). Además, para gran parte de los campesinos, la participación en el tráfico de drogas no es una cuestión moral sino es una forma de ganarse la vida (Grisaffi, 2019). Se cree que la existencia de estos mercados ilícitos está protegida por los miembros de los sindicatos dado que son muchos los que se vinculan de alguna manera (entrevista confidencial, abril 2022). Un gran número de personas se beneficia directa o indirectamente de este tráfico: tiendas locales, bares, constructores, negocios de transporte y otras pequeñas empresas dependen de la industria de la pasta base de cocaína para mantenerse (Grisaffi, 2019).

La información disponible sugiere que la presencia del tráfico de cocaína no está necesariamente llevando a altos índices de violencia. Esto puede deberse al tipo de gobernanza que existe en estos territorios productores de hoja. De acuerdo con Chulver, el tema de la violencia asociada con el narcotráfico ha sido ampliamente debatido y, según ella, hay quienes argumentan que los niveles bajos de este tipo de violencia se deben a la cultura comunitaria arraigada. Sin embargo, ella explica que sí se dan algunos casos de enfrentamientos cuando la policía hace los allanamientos. Para Giacoman, el poder de las organizaciones también es clave en el control de los territorios y la posible violencia que se puede desatar con el narcotráfico:

(...) las organizaciones sociales, los mismos productores de coca mantienen cierto poder y cierto control en su territorio. Entonces, excesos por parte de personas que pudiesen estar vinculadas al narcotráfico y que estuviesen procediendo de otras regiones, pues rápidamente son controladas por los mismos productores de coca y por las mismas organizaciones que están más empoderadas. (Entrevista a Diego Giacoman, mayo del 2022).

En un texto reciente de Grisaffi (2021) se explica por qué en el Trópico de Cochabamba, aunque hay un funcionamiento eficiente de la producción de coca y pasta base de cocaína, no hay una violencia como sucede en otros contextos como Colombia. Según Grisaffi (2021) el comercio de la droga forma parte de un orden moral local que prioriza el parentesco, las relaciones recíprocas y el bienestar de la comunidad. Aunque los campesinos estén integrados a mercados globales (como el de la cocaína), esto no significa que sus economías morales y su ética de subsistencia desaparezcan (Grisaffi, 2021). Lo llamativo del funcionamiento del mercado de cocaína en Bolivia es que tanto el control territorial como de los cultivos lo tienen los sindicatos. Según Grisaffi (2021), en el Trópico el control del comercio de coca y cocaína no ha estado en manos de foráneos, sino que la participación de los locales es generalizada. Además, explica el autor, en las transacciones relacionadas con coca y cocaína surgen obligaciones mutuas que las vinculan en densas redes de deuda y dependencia mutua, creando una dinámica reguladora en el espacio y el tiempo.

Los vínculos entre el cultivo de coca en el Trópico y la producción de cocaína en el Trópico son estrechos. El requisito para los campesinos es llevar tres paquetes de 50 libras al año a Sacaba, pero la producción individual anual puede ser bastante mayor: en los cálculos hechos por Llanos Layme (2019) de tres catos de coca, la producción anual fue de 825 libras en un caso, 753 libras en el segundo caso y 487 libras en el tercer caso. En la visita realizada en octubre del 2022 a un sindicato del Trópico, también nos dijeron que se podían cosechar una cantidad mucho mayor a la que es requisito llevar a Sacaba (150 libras al año). Los rendimientos de los cultivos de coca en el Trópico son bastantes heterogéneos, pero parece que la producción potencial individual es alta con respecto a lo que debe ser transportado al mercado legal de Sacaba. Además, según lo que algunos campesinos explicaron en la visita al Trópico, para el mercado ilícito, hay comercializadores que van hasta sus predios a recoger la producción. Esto indica que también hay importantes incentivos económicos para participar del mercado de la cocaína.

d. Conflictos intra-sindicales o entre vecinos

En contraste con los datos que sugieren una disminución de la violencia en los territorios cocaleros, Pearson (2016a) afirma que el CS ha generado nuevas tensiones. Primero, se han generado conflictos por el otorgamiento de las licencias dado que son limitadas y muchos cultivadores que hicieron parte de las luchas cocaleras de los noventa no han podido tener el registro de su cato como lo mencionan algunos entrevistados. También señala Pearson (2016a) que se han generado tensiones entre las regiones del Trópico y de los Yungas de la Paz por las inequidades de las licencias entre ambas. Muchos cocaleros también expresan su insatisfacción con el sacrificio individual de cultivar sólo un cato, ya que el mercado podría absorber una oferta mucho mayor (Pearson, 2016a).

Hay algunos conflictos internos que se pueden generar dentro del sindicato por el control del tamaño de los cultivos de coca entre vecinos. Una de las entrevistadas afirma que hay castigos para quien avisa de coca excedentaria en su sindicato:

Al que avisó, le castiga el sindicato, le castiga el sindicato. [...]. Por chismoso le castigan. Porque es envidia. [...]. Ha pasado, muchas veces, siempre porque cuando vienen hay veces, uno está mirando por detrás a ver si tiene más y pasa, hay veces hay problemas y le castigan en el sindicato. (Entrevista 9, marzo de 2022).

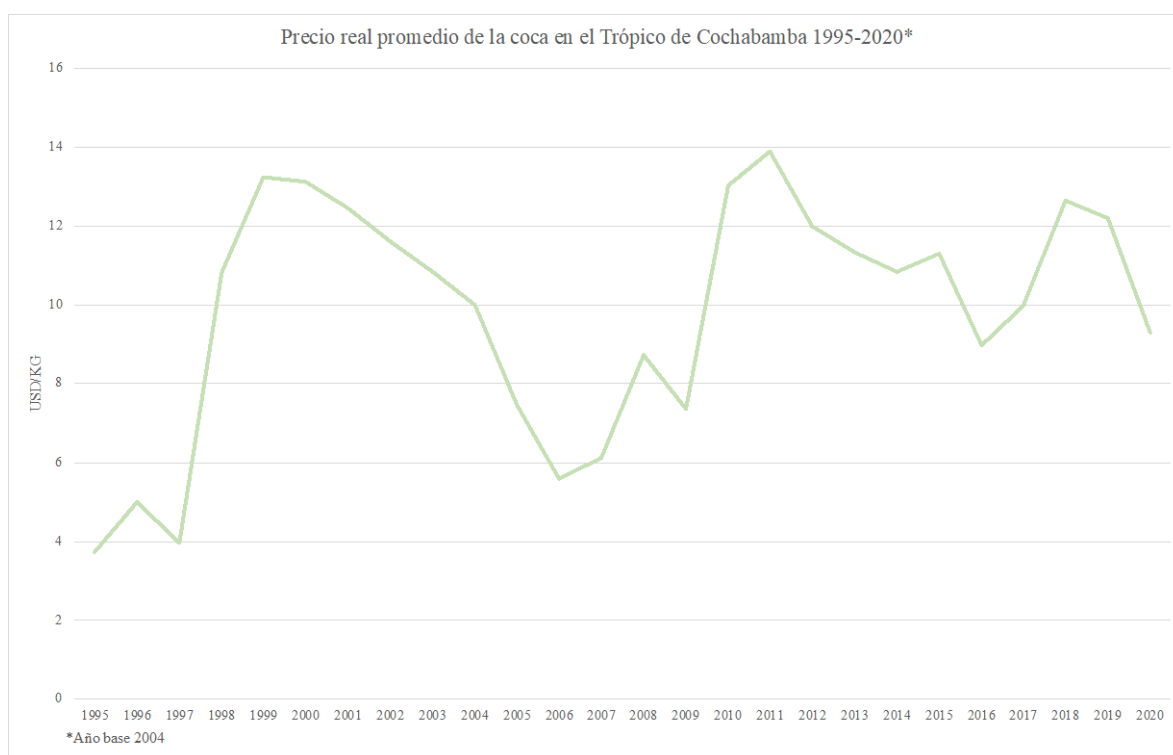
La entrevistada explica que la razón por la que el sindicato castiga al que denuncie los excedentes de coca es porque “*se hace quedar mal al dirigente del control social y al sindicato*”. Cuando se presentan estos problemas, se hace un compromiso en el sindicato: “*Digamos, se hace como un acta entre ambos, digamos, el denunciante hace un compromiso de que ya no volver a hacer y otro que venga hace un compromiso porque a veces la misma base determina una multa para él, para que no esté avisando, denunciando, y ahí se arregla eso, hace un compromiso*” (Entrevista 9, marzo de 2022).

e. Evolución de precios de la hoja de coca en los mercados autorizados

Varios autores (Ledebur y Farthing, 2015; Ledebur y Youngers, 2013; Grisaffi *et al.*, 2017) coinciden en que un mecanismo de legitimación del CS es el incremento de precios que genera el control de la producción. Al controlar la oferta de la hoja y tener numerosos compradores de la hoja en algunos sitios como los mercados de Villa Fátima en la ciudad de La Paz y Sacaba en la ciudad de Cochabamba, se puede generar un incremento de los precios de la hoja. Varios de los campesinos entrevistados en el mes de noviembre de 2021 señalan que el sistema de CS ha permitido que les paguen mejor la hoja de coca y que esto los ha beneficiado. Los datos de la UNODC y el gobierno del Bolivia muestran que los precios del mercado legal han tenido un incremento desde 1999 con algunas caídas fuertes como la que se dio entre el 2005 y el 2007 (ver gráfica 8). Desde el 2020 también ha habido una disminución de los precios de la hoja (ver gráfica 9) y, aunque los datos del SIMI del 2021 aún no están disponibles, los entrevistados indican que con la pandemia de COVID-19 hubo también una fuerte caída en precios. No obstante, parece que esta disminución del precio de la hoja se estaba dando desde antes de la pandemia de COVID-19, pues, aunque puede que

las cuarentenas y la dificultad de realizar el CS tuvieran un efecto sobre los precios, hay otros factores que pueden estar incidiendo: i) la entrada de hoja de coca de Perú; ii) los aumentos de la producción nacional de hoja.

Gráfica 8. Evolución del precio promedio de la hoja de coca en el mercado autorizado de Sacaba (1995-2020)



Fuente: elaboración propia basada en los datos del SIMCI de Bolivia (UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009); (UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2021).

Los entrevistados perciben, en general, una disminución generalizada de los precios de la coca. Ellos manifiestan que se les ha dificultado asumir los costos de cultivar la hoja con los precios tan bajos que obtienen por su cosecha en los mercados. Anteriormente, lo que les pagaban por su coca les permitía tener unos ingresos para acceder a educación, vivienda, créditos, entre otras cosas. Ahora, los campesinos expresan preocupación porque los precios

no les alcanzan para cubrir los costos de los herbicidas y fungicidas que usan para el cultivo de la hoja.

Ahora no, antes estaba bien más porque había no más entrada de la coca y estaba a buen precio. 20 bolivianos la libra entonces. Había un poquito más de ingresos. Pero últimamente ya con lo que ha caído, no hay mucho fondo. A veces cuando no tiene precio, a veces devalúa el precio, y hay veces a uno hasta le da ganas de dejar. Ya no se puede. Los venenos están caros, los abonos están caros, los insecticidas, fungicidas, herbicida, todo ha subido y hay veces una cosa que uno ya no puede alcanzar ni para el hogar ni para los medicamentos de la misma plantación. Entonces ahí es donde una a veces se desmoraliza ya y poco interesa la coca ya porque hay que sacar de otras cosas también. Hay que empezar a hacer plátano, papaya, lo que salga. Pero siempre a veces la coquita ayuda, no más. Aunque poco pero ayuda. (Entrevista 8, marzo de 2022).

El aumento de los precios ha beneficiado a las familias productoras en la medida en que les ha garantizado un ingreso fijo y complementario a otras actividades productivas. Sin embargo, la disminución actual de precios y el aumento de los costos de mantenimiento del cocal son un tema de preocupación. Los herbicidas, como se mencionó anteriormente, son algunos de los costos que tienen que asumir los cultivadores (lo más comunes son el herbicida UNQUAT y FUEGO) (Llanos, Layme, 2019). Además de esto, los jornales para las temporadas de las cosechas son costos considerables que hacen parte de la producción de coca. Como advierte Llanos, Layme (2019), hay preocupación por el tema de la plaga fusarium, los costos de jornales y de transporte y comercialización en el mercado de Sacaba. Frente a esto último, hay productores que se quejan por el precio ofrecido y la calidad que se exige en el mercado de Sacaba (Llanos Layme, 2019, p. 384).

Los entrevistados explican que los costos de los herbicidas y fungicidas están altos y que esto se suma a las preocupaciones por las enfermedades que hoy afectan a las plantaciones.

Estos últimos años hemos visto que ahorita el conflicto que tenemos es que ya bajó el precio de la coca, está por el suelo. Fíjese que el precio de la coca esté por el suelo y ya no da para comprar los herbicidas. Por ejemplo, la planta de coca ya no es sana como antes. Ahora le entra el hongo, le entra plaga, un montón de enfermedad. ¿Y cómo tenemos que curar eso? A base de químico. Y los químicos ahorita están carísimos. Y ahí es donde yo veo el conflicto, desde mi punto de vista ahí veo el conflicto porque ya no alcanza para comprar los medicamentos para curar a las plantas de coca. Ese es el conflicto que yo veo desde mi punto de vista. (Entrevista 7, marzo de 2022).

Los campesinos que tienen créditos por pagar ven con preocupación el panorama pues cada vez les es más difícil poder pagar las deudas que han adquirido: *“A lo que menos, los que hemos sacado crédito, esos somos los que más estamos preocupados porque la hoja de coca ya no da para nada. Es más el trabajo, el gasto...”* (Entrevista 11, marzo de 2022). Frente a esto, la misma afiliada manifiesta descontento porque ante la situación de los precios, los dirigentes del sindicato no están haciendo reclamos: *“No dicen nada los dirigentes, son los dirigentes quienes deben reclamar eso. La base casi nada, casi nada reclama porque la cabeza del sindicato es la que tiene que reclamar”* (Entrevista 11, marzo de 2022).

Una entrevistada percibe que las disminuciones en precio también se deben a una ausencia de las demandas que antes existía en otros países vecinos como Argentina.

Mm, ya, más antes de la coca, lo... hay empresas que compran la coca y en lo cual, obviamente los productos, de la coca sacan productos, y los productos son vendidos a otros países. Y ahora ya no, ha parado totalmente. Y no ha habido mucha salida de productos. Las empresas mismas han bajado. No hay ventas. No hay prácticamente ventas, ni para nosotros, y también para las empresas mismas no ha habido mucho consumo porque venden energizantes, té, y también como la economía bajó, no hay movimiento, digamos mucho. Y a la vez el contrabando nos ha afectado también. (Entrevista 1, noviembre 2021)

En general, hay una sensación generalizada de preocupación por los bajos precios y las dificultades para asumir los costos de producción.

f. Expansión de los cultivos en Áreas Protegidas

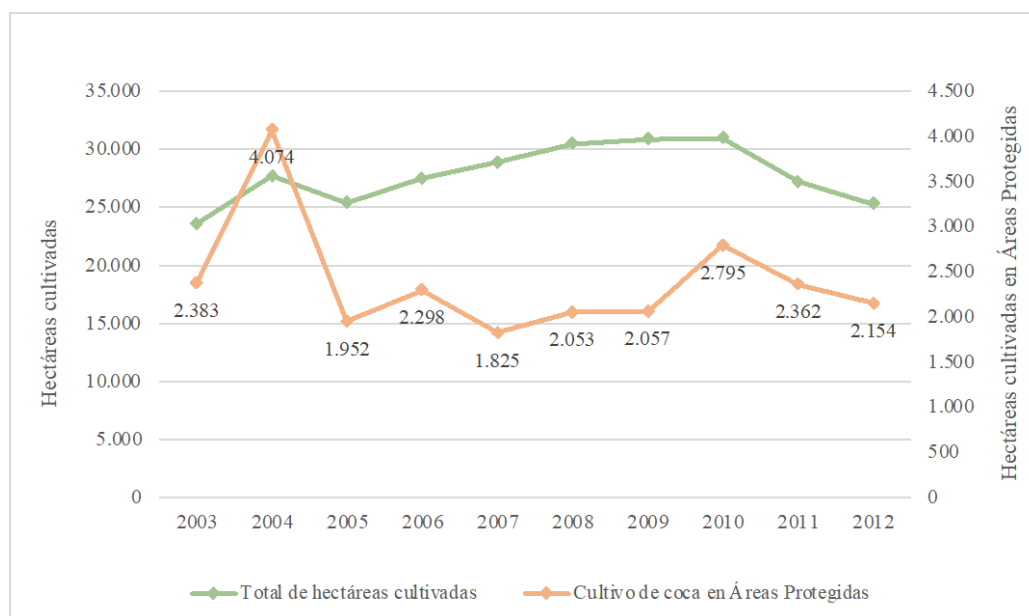
La preocupación por la expansión del cultivo de coca a las Áreas Protegidas (AP) está presente en las decisiones sobre política de drogas en Bolivia. Los daños medioambientales que puede representar el cultivo de coca en el territorio boliviano – especialmente en el Trópico de Cochabamba – han sido discutidos por la literatura, en los cuales resaltan: i) la pérdida de cobertura forestal; ii) la disminución de absorción de CO₂; iii) la erosión; iv) la pérdida de biodiversidad; v) la pérdida de fertilidad del suelo; vi) el incremento en la acidez del suelo; vii) la contaminación hídrica y de suelos (vinculada a la producción de pasta base de cocaína) (Manzano, 2006, p. 150).

Ahora, la evolución del cultivo de coca en AP ha tenido fuertes cambios en los últimos 20 años de acuerdo con los datos de la UNODC y del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. No obstante, estos cambios no se deben, necesariamente, a una disminución de la superficie cultivada en parques o reservas sino a los cambios en las delimitaciones de las AP.

A partir de la implementación del Acuerdo Cato en el 2004, hubo una disminución del área del cultivo de coca en AP, pasando de 4.074 hectáreas en el 2004 a 2.154 hectáreas en el 2012 (UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2005; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2013). Sin embargo, durante los años 2013 y 2014, la cuantificación de los cultivos de coca en los Parques Isiboro-Sécure y Carrasco (ambos ubicados en el Trópico de Cochabamba) cambió, pues no se cuantificaron cientos de hectáreas de coca dentro de las AP por procesos de saneamiento y titulación de los predios. (Ley 1715 del servicio Nacional de Reforma Agraria, octubre de 1996 citado en UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2014, p. 32). En el 2013, 865 hectáreas del Parque Isoboro-Sécure dejaron de cuantificarse dentro de la superficie de AP porque empezaron el proceso de saneamiento (lo que significó una disminución del 98% del área cultivada de coca cuantificada en el parque). En el 2014, se dejaron de cuantificar alrededor de 700 hectáreas

de coca en el Parque Carrasco por el mismo proceso de saneamiento, lo que significó que del 2013 al 2014 se pasó de 874 hectáreas a 127.

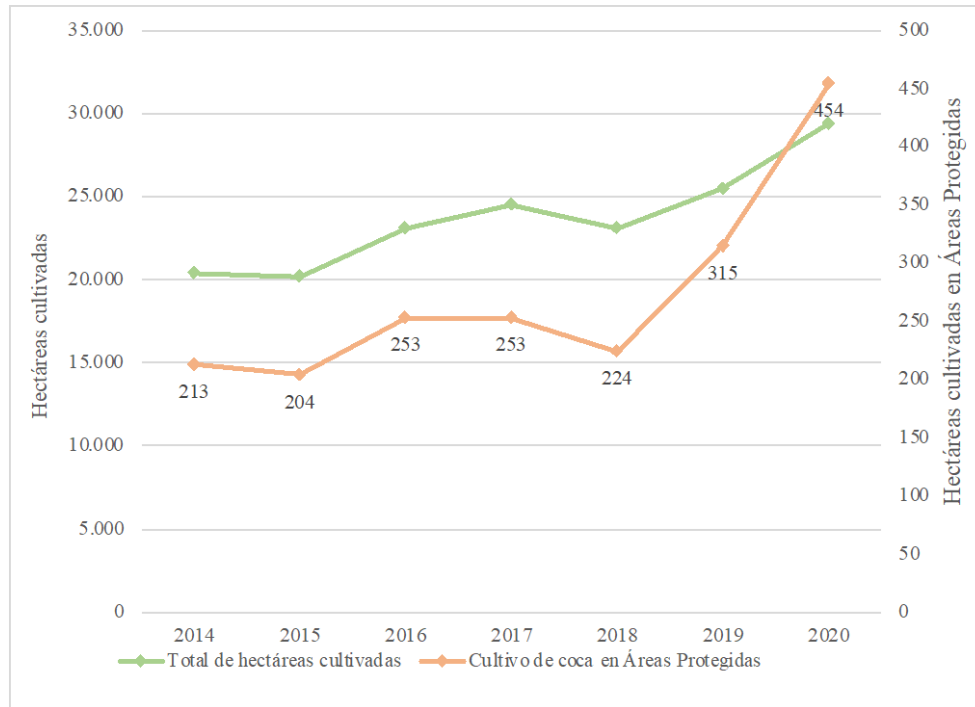
Gráfica 6. Cultivo de coca en Áreas Protegidas (2003-2012)



Fuente: Elaboración propia basada en los datos del SIMCI de Bolivia (UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2005; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2014).

Ahora, si se toman los datos desde el año 2014 (año en el que ya no se cuantifican áreas significativas de cultivo de coca en los Parques Isiboro-Sécure y Carrasco), igualmente se evidencia una tendencia creciente en la superficie cultivada en AP, especialmente desde el año 2018 (ver gráfica 7).

Gráfica 7. Cultivo de coca en Áreas Protegidas (2014-2020)



Fuente: Elaboración propia basada en los datos del SIMCI de Bolivia (UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2014; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2016; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2021)

En las zonas saneadas de los Parques Isiboro-Sécure y Carrasco, igualmente ha habido un incremento de la superficie afectada por cultivos de coca: se pasó de 861 a 1373 hectáreas del 2015 al 2020 en Isiboro-Securé y de 509 a 962 hectáreas en el Parque Carrasco (ver tabla 3). Esos incrementos tanto en las AP como en las zonas saneadas muestran la dificultad que tiene el sistema de CS de la coca para evitar la expansión del cultivo a parques y reservas.

Tabla 3. Cultivos de coca en Áreas Saneadas

Nombre del Área Saneada	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Polígono 7 (Isiboro-Sécure)	861	1233	1109	850	1088	1373
Cambios anuales %		43%	10%	23%	28%	26%
Línea Roja (Carrasco)	509	642	613	600	755	942
Cambios anuales %		26%	-5%	-2%	26%	25%

Fuente: elaboración propia basada en los datos del SIMCI de Bolivia (UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2016; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2017; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2018; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2019; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2020; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2021)

El parque Isiboro-Sécure es un caso llamativo pues además de estar afectado por la expansión de cultivos, se ha encontrado que en este parque hay un número importante de laboratorios o centros de fabricación de pasta base de cocaína (Grisaffi, 2019), lo que puede generar impactos ambientales adicionales como la contaminación hídrica y de suelos (Manzano, 2006). También es relevante señalar que este territorio es el escenario de difíciles conflictos ecológicos, económicos y culturales, pues los habitantes indígenas del parque – Yuracaré, Moxeños y Tsimanes – se han visto afectados por las migraciones y procesos de colonización por parte de aymaras y quechuas, provenientes de las minas y comunidades campesinas empobrecidas del altiplano y de los valles (Muñoz, 2013). También se han dado

conflictos inter-étnicos por el acceso, uso y aprovechamiento del bosque y la tierra pues los intereses de los cocaleros son contrarios a los de algunas comunidades indígenas: para los primeros prima el interés de ampliar las posibilidades de un mejor acceso a las plantaciones y nuevas áreas de expansión del cultivo de coca y para los segundos priman los modelos de subsistencia que incluyen iniciativas económicas comunitarias de aprovechamiento sostenible de los recursos del bosque (Muñoz, 2013).

El aumento en la superficie cultivada de hoja de coca en las AP no es un fenómeno exclusivo de los últimos años, ni solo ha estado impulsado por las dinámicas de precios y oferta del cultivo de coca. Las tasas de deforestación en la zona han tenido tendencias históricas que muestran las diferentes dinámicas de tala propulsadas por la colonización agrícola del territorio y que no son resultado exclusivo de la expansión del cultivo de coca. Bradley y Millington (2008) muestran que la zona del Chapare ha tenido tres épocas de deforestación diferentes entre 1960 y el 2003: i) la primera (1960-80), antes de que el cultivo de coca se generalizara en el Chapare, hubo una alta tasa de tala de bosques, impulsada por los cultivos de subsistencia, el arroz o la creación de frutas y pastos; ii) la segunda época (1980 hasta mediados de los años 90), cuando se expandió el cultivo de coca en la zona, hubo una caída en las tasas de deforestación; iii) y la tercera época (mediados de los años 90 hasta el 2003), cuando la erradicación se aplicó enérgicamente y se promovieron estrategias de cultivos sustitutivos, hubo un incremento en las tasas de deforestación. El argumento de los autores es que tras el abandono – forzado – del cultivo de la coca, las diferencias entre los rendimientos económicos de la planta y los cultivos sustitutivos (que requieren grandes extensiones de tierra), llevan a los hogares a talar grandes cantidades de bosque (Henkel, 1995, citado en Bradley y Millington, 2008).

En las entrevistas realizadas, varios campesinos comentaron sobre la expansión del cultivo de coca en parques o Áreas Protegidas pues no están en manos de los sindicatos:

Entrevistada: Y en los parques también. En los parques más que todo. ¿Cómo es que es? son los que exceden. Eso ya no está en manos del sindicato, digamos.

Entrevistadora: ¿Y quién se encarga de controlar eso?

Entrevistada: Prácticamente nadie porque ya no está en manos del sindicato eso. Ya es, son, no está ya en manos del sindicato.

Entrevistadora: ¿Y será gente del mismo Trópico? ¿serán externos que vienen a hacer esas plantaciones? ¿Qué cree usted?

Entrevistada: Son los mismos del sindicato, ¿no? que se entran, pero no tenemos una normativa, una normativa del gobierno donde más claro. Incumplen por más que haya normativas que no, no, no plantar coca en los parques. Se incumple. Ahí siempre hay gente ambiciosa que invade los parques (Entrevista 1, noviembre 2021).

Otra entrevistada, por su parte, ante la pregunta sobre si sabe de la existencia de plantaciones ilegales, ella respondió afirmativamente; “Mm, yo creo que en los parques” (Entrevista 4, noviembre 2021). Otro entrevistado explica que estas plantaciones en AP pueden deberse a los límites mismos del CS: “Sí pues que el terreno no crece, pero las familias aumentan, la población crece, entonces tampoco hay espacio para que trabajen. Por eso yo creo que se aumentan a los parques, Áreas Protegidas” (Entrevista 3, noviembre 2021).

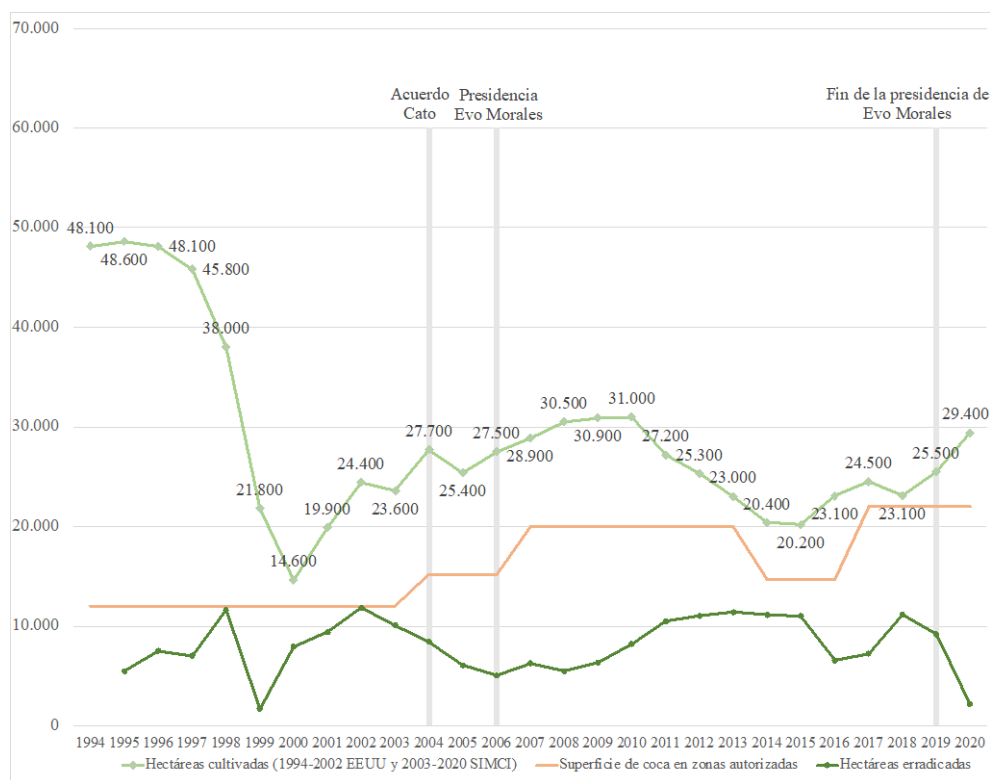
Conclusiones

La experiencia boliviana con el control social de la coca ha desafiado dos supuestos sobre las economías de la coca y la cocaína: el primero, que estas economías son inevitablemente violentas; segundo, que los países productores de coca están condenados a la prohibición bajo el régimen global antidrogas. Como se explicó en este documento, la región del Trópico de Cochabamba se ha caracterizado por su organización social y por la regulación y control territorial que ejercen los campesinos cocaleros. El tráfico de cocaína en el Trópico de Cochabamba no presenta los niveles de violencia de otros países como Colombia puesto que

este comercio forma parte de un orden moral local que prioriza el parentesco, las relaciones recíprocas y el bienestar de la comunidad (Grisaffi, 2021). En ese sentido, la política de drogas boliviana ha respondido convenientemente a un contexto donde los campesinos cocaleros han realizado ejemplares acciones colectivas, han ejercido la gobernanza local del territorio y se han organizado activamente como movimiento social. La política de la coca en Bolivia ha permitido que los campesinos establezcan un sistema de regulación y supervisión de la economía de la coca y, simultáneamente, ha marcado un camino de descriminalización y legitimación de la actividad cocalera. El control social ha sido un mecanismo de transición o “*regulación disimulada*” donde la organización social y las instituciones estatales trabajan de manera conjunta para controlar y supervisar el mercado de la coca.

En este texto se describió el funcionamiento, los antecedentes históricos y los principales efectos percibidos del CS en el Trópico de Cochabamba. Mediante una revisión de literatura y del análisis de entrevistas realizadas a miembros de sindicatos cocaleros y dirigentes, se encontró que el CS ha permitido disminuir la conflictividad de los territorios cocaleros y los enfrentamientos de la Fuerza Pública con los campesinos cultivadores de coca. Si bien la reducción de la oferta puede ser moderada - erradicación (ver gráfica 8) y hay desvíos considerables de coca para el mercado ilícito, es claro que la superficie cultivada es más estable si se compara con los datos de Colombia y Perú (ver gráfica 9). Los logros del CS se evidencian en el mayor respeto por los Derechos Humanos en los territorios productores de coca, en la racionalización consensuada entre los cultivadores y la Fuerza Pública y en el moderado incremento de precios.

Gráfica 8. Hectáreas cultivadas, permitidas y erradicadas en Bolivia (1994-2020)



Fuente: elaboración propia basada en los datos del SIMCI de Bolivia (UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2003; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010; UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2020).

El sistema de CS, sin embargo, ha tenido limitaciones. Primero, hubo problemas en la repartición de las parcelas productoras de coca: estas han resultado insuficientes, difícilmente transferibles y, en algunos casos, injustamente asignadas – algunos campesinos que hicieron parte de las luchas cocaleras por el libre cultivo de la hoja quedaron sin parcela asignada –. Esto ha llevado a que exista paralelamente un mecanismo informal de asignación de cultivos dentro de los sindicatos. Las nuevas generaciones de campesinos cocaleros no han podido acceder a una parcela legal. Segundo, ante la persistencia del paradigma prohibicionista, el CS ha quedado corto para resolver los problemas de los otros eslabones de la cadena de la

fabricación de la cocaína. Adicionalmente, ha habido trabas para la industrialización de la coca pues el mercado para usos alternativos se ve desincentivado ante la existencia del mercado ilícito de cocaína el cual daña la calidad de la cosecha para el consumo de productos de hoja entera. Además, no se tiene un diagnóstico actualizado de la demanda interna de hoja de coca en el país (el último estudio de la demanda se realizó en el 2013).

Hay diferentes conceptualizaciones del CS, no obstante, la manera más precisa de definirlo es como un acuerdo entre el Estado y los cocaleros para que se concedan unas áreas de cultivo legales de coca en el Trópico de Cochabamba: para algunos una especie de regulación disimulada del cultivo de coca que descriminaliza al cultivador. Es importante señalar que el sistema de monitoreo y supervisión comunitaria no fue una exigencia del movimiento cocalero al Estado dado que lo que realmente se demandó fue el libre cultivo de la hoja, y esto se logró de manera parcial. El CS fue el acuerdo que se logró pactar y abrió camino para la descriminalización del cultivo de la hoja de coca y de los campesinos cocaleros. Así, los logros de este sistema son difícilmente percibidos mediante indicadores como el número de hectáreas cultivadas y erradicadas.

El CS en el Trópico de Cochabamba parece mostrar un camino de transición hacia las políticas regulatorias de la producción con un especial énfasis en la no criminalización de productores cocaleros. La experiencia boliviana puede ser el referente de sistemas de control y vigilancia con participación comunitaria, étnica y campesina sobre las economías de la coca en la Región Andina. Además, los elementos de la política de la coca en Bolivia pueden ser retomados en países como Colombia para generar acuerdos sociales de contención de cultivos como el de coca o la marihuana y para encaminar políticas de drogas mucho menos represivas.

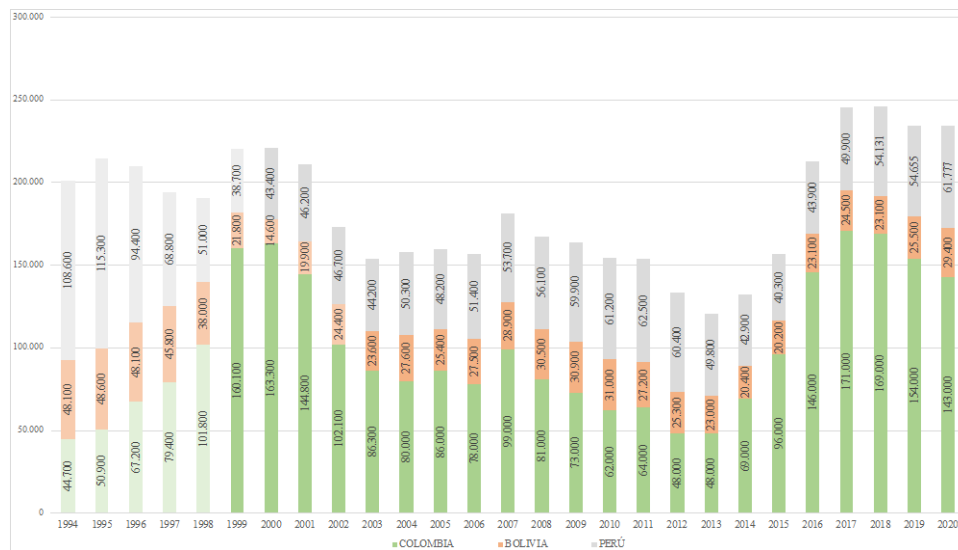
Un sistema como este no puede ser trasladado tal cual al caso colombiano pues a nivel nacional no hay consumo generalizado de la hoja de coca como en Bolivia, donde estiman que se consumen 20.960 toneladas anuales para pijchar (mastigar la hoja de coca) o para

infusiones. Ese mercado, más allá de comunidades indígenas y ciertos círculos sociales en Colombia, aún está por crearse. En Bolivia, incluso, está por crearse el mercado de otros productos industrializados que se podrían hacer con la hoja de coca. Los intentos de industrialización pasada para producir pasta dental, licor, harina, entre otros productos sin una demanda creada, han fracasado en el pasado. Sin embargo, son varios los aprendizajes que deja el sistema de control social para Colombia.

Recomendaciones para Colombia

En este momento, Colombia suple el 68,8% de la demanda global de cocaína (UNODC, 2021). Desde finales de la década de los noventa Colombia ha incrementado su producción potencial de cocaína y se ha mantenido como el principal productor del derivado ilícito de la hoja en la región. Ha habido cambios entre los porcentajes que aporta Colombia, Perú y Bolivia a la producción total de la región, no obstante, la suma de las hectáreas cultivadas se ha mantenido entre las 120.000 y 246.000 hectáreas (ver gráfica 8), con disminuciones considerables en los primeros años de la primera y segunda década de los 2000 y con un aumento significativo en los últimos cinco años (ver gráfica 9).

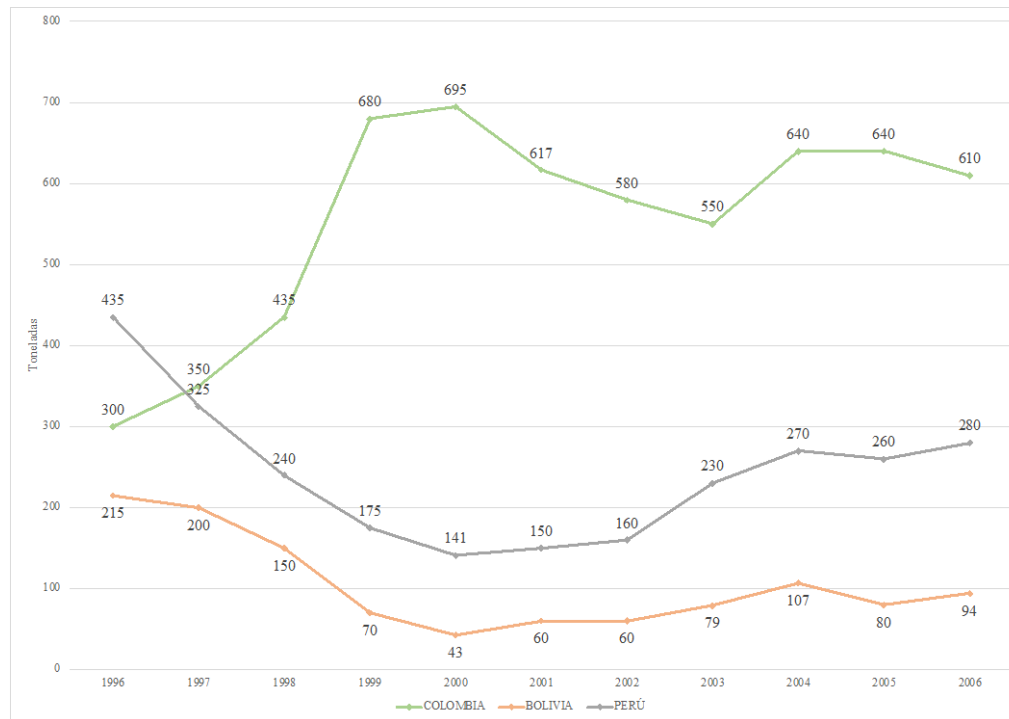
Gráfica 9. Evolución del cultivo de coca en la Región Andina



Fuente: elaboración propia basada en los datos del SIMCI de Perú, Bolivia y Colombia¹⁷.

¹⁷ Los datos de esta gráfica no son comparables antes del 2003 puesto que la metodología del SIMCI fue implementada en Colombia en 1999, en Perú en 2000 y en Bolivia en el 2003. Antes de estos años, los datos eran suministrados por el gobierno de Estados Unidos o los gobiernos nacionales.

Gráfica 10. Producción potencial de cocaína en la Región Andina (1996-2006)



Fuente: elaboración propia basada en los datos del SIMCI de Bolivia (UNODC & Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2007)

La posesión del nuevo gobierno colombiano el pasado 7 de agosto del 2022 ha implicado un cambio en los discursos sobre la política de drogas nacional y se han empezado a plantear nuevas estrategias mucho menos represivas con productores y consumidores de SPA¹⁸. En Colombia ya se han discutido proyectos de ley para regular el consumo y la producción de sustancias declaradas ilícitas como el cannabis, la hoja de coca y sus derivados como la cocaína. Sin embargo, el régimen global de prohibición todavía es muy restrictivo,

¹⁸ El presidente Gustavo Petro ha declarado que se debe legalizar el uso recreativo del cannabis y se debe buscar el fin de la Guerra Contra las Drogas para poder lograr la paz total. Para mayor información consulte: <https://cuestionpublica.com/discurso-de-posesion-gustavo-petro/> y <https://www.dw.com/es/gustavo-petro-propone-legalizar-el-cannabis-en-colombia-sin-licencias/a-62784238>

así como las políticas de Colombia. El país aún se encuentra limitado en su política de drogas nacional por los tratados internacionales firmados.

En este contexto de transición en el cual persiste el paradigma prohibicionista, se pueden implementar políticas menos represivas y más alineadas con el cumplimiento de los Derechos Humanos. Los fracasos de la prohibición hacen evidente la inevitable existencia del cultivo de coca, por lo cual debería considerarse una estrategia de *reducción de daños* desde la oferta. Es decir, una política de control de drogas que reduzca los daños tanto a las personas cultivadoras como al medio ambiente. Hay lecciones que puede ofrecer Bolivia a otros países como Colombia en la formulación de políticas que desafíen la ortodoxia de las políticas antidrogas. En ese sentido, el sistema de control social puede pensarse como una de estas medidas transitorias, aunque siga siendo indispensable la regulación de estos mercados.

La implementación de estrategias similares al CS tiene muchas dificultades y complejidades dado que cada país tiene unos contextos locales diferentes. La producción y el tráfico de cocaína en Colombia, por ejemplo, ha llevado a unas formas de crueldad, violencia y represión que en Bolivia no han ocurrido. Como afirma Felbab Brown (2012), dadas las particularidades de Bolivia, la adaptación del CS a otros países productores dista mucho de ser mecánica, ya que todas las políticas de drogas dependen en gran medida de los entornos locales. La experiencia boliviana muestra que se requiere un trabajo concertado para fortalecer y ampliar las organizaciones cocaleras locales y garantizar que estas desempeñen un papel importante en la toma de decisiones (Farthing y Kohl, 2012). Esto con el propósito de reparar a las comunidades empobrecidas, percibir beneficios que van más allá del control de las drogas, proteger los derechos humanos y reducir los daños a nivel local (Farthing y Kohl, 2012, p. 493).

Sin embargo, la experiencia de Bolivia puede servir como insumo para construir medidas de transición hacia la regulación de la producción, distribución y consumo de las

SPA. A continuación, se exponen algunas lecciones del sistema de CS para la política de drogas colombiana en el contexto actual de un gobierno progresista.

1. Debe contemplarse la implementación de una estrategia como el CS como mecanismo de contención del cultivo y para promover la paz en los territorios cocaleros de Colombia, generar legitimidad en la actividad cocalera y avanzar en la descriminalización de los campesinos que cultivan la hoja.

El objetivo que debe priorizar la política de drogas en Colombia es la promoción de la paz en los territorios cocaleros. Dentro de la nueva política de drogas podría contemplarse inicialmente la implementación de un mecanismo de contención del cultivo de hoja de coca como el sistema de CS boliviano. Sin embargo, Colombia puede también comenzar a discutir la regulación de los cultivos de coca. Esto implica definir cuál será el destino de los cultivos de la hoja de coca, cómo será la asignación de parcelas productoras de coca legal, a qué familias y en qué regiones se legalizarán los cultivos, cuál será la superficie permitida para cultivo y quiénes serán los interlocutores para realizar la asignación (Juntas de Acción Comunal, Consejos Comunitarios, Resguardos, Organizaciones cocaleras, entre otros). El sistema de CS puede reducir los conflictos en los territorios cocaleros y pueden llevar a una mayor protección del medio ambiente por la contención del cultivo si los objetivos ambientales son explícitos. Un sistema en esta dirección permite que el campesino se vincule a la industria lícita, de manera moderada, aunque se den desvíos de coca al mercado ilegal. Este sistema puede otorgar, incluso, mayor poder de negociación a los cultivadores frente a los otros segmentos del mercado.

En Bolivia existe un mercado doméstico importante de consumo de hoja de coca (hoja masticada, principalmente) mientras que en Colombia este mercado no es muy grande – por no decir que es mínimo –. Por lo tanto, hay una discusión abierta sobre cómo llevar a cabo la asignación de superficies legales y cómo generar un mercado interno para los usos alternativos de la coca. Es necesario que se diseñe un proceso de distribución justo y

equitativo y que no genere las asimetrías en la asignación de las parcelas. También es necesario que la superficie de cultivo de coca que se permita por región sea consistente con principios de justicia social y equidad pues de otra forma se pueden generar conflictos intrarregionales y acentuar desigualdades socioeconómicas.

2. El CS puede ser un mecanismo para contener la expansión a zonas ambientalmente protegidas. Sin embargo, se deben plantear estrategias para que no se generen las presiones para expandir el cultivo a Áreas Protegidas como está sucediendo en Bolivia.

Se debe desincentivar la expansión del cultivo a Parques Nacionales, a las Zonas de Reserva establecidas por la Ley 2da de 1959 y a Zonas de Manejo Especial como Consejos Comunitarios y Resguardos que se encuentran en bosques de reserva. Con el paradigma prohibicionista, esto resulta difícil pues las zonas de parques y reserva forestal son lugares estratégicos realizar actividades que deben ser ocultadas: procesamiento de pasta base de cocaína en laboratorios y cultivos destinados a la fabricación de cocaína. Por lo cual, el esfuerzo por acabar con el prohibicionismo debe persistir, pero a la vez se puede pensar en unos acuerdos sociales de contención como condición para entrar a nuevos programas de transformación territorial que, además, pueden ser graduales en lugar de condicionados a erradicación total de los cultivos.

3. La erradicación debe suceder de forma voluntaria o consensuada con las comunidades cultivadoras. La Fuerza Pública no debe entrar a los cultivos a realizar erradicaciones de manera violenta y sorpresiva.

La erradicación de los cultivos mediante el sistema de CS sucede en concertación con las comunidades. La entrada de la Fuerza Pública a realizar erradicaciones sucede en última instancia y no se hace de manera sorpresiva, sino que es coordinada con los dirigentes sindicales. En el caso colombiano, esta erradicación solo debería considerarse si hay un incumplimiento de los acuerdos colectivos – a nivel veredal, de Consejos Comunitarios o de Resguardos. Hay razones medioambientales para considerar la erradicación – como la

expansión de cultivos en Áreas Protegidas – pero solo debe suceder en concertación con las comunidades.

4. Un sistema de control no podría funcionar sin unas organizaciones cocaleras de base que lideren y promuevan mecanismos comunitarios del manejo del cultivo de coca. El Estado debe dar garantías para que las organizaciones cocaleras tengan incidencia sobre la formulación de las políticas asociadas a la coca.

El Estado debe otorgar mayor viabilidad política a las iniciativas y propuestas de organizaciones cocaleras comunitarias. También es necesario que estas organizaciones tengan legitimidad ante el Estado y que haya una verdadera interlocución entre este último y las necesidades de los campesinos. El campesinado cocalero debe desempeñar un papel activo en la toma de decisiones sobre la política rural y de drogas. Bolivia es ejemplo de que el movimiento cocalero tiene propuestas que pueden ser llevadas a cabo por el Estado y que pueden conducir a panoramas mucho más alineados con el objetivo de la paz territorial.

El fortalecimiento de las organizaciones cocaleras puede conducir a que tengan un mayor poder de negociación, no solo con el Estado, sino con otros eslabones del mercado de la coca y sus derivados. Para esto es también necesario promover su autonomía territorial y poderes locales. Este fortalecimiento puede conducir, además, a la mejora de la seguridad y a la protección a líderes sociales. Inclusive, las garantías para las organizaciones cocaleras de base deben llevar a cambiar la asimetría en la construcción de acuerdos de sustitución que sucedió con el PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos) y que otros autores han señalado (Ciro, 2017). Las organizaciones campesinas cocaleras, las JAC (Juntas de Acción Comunal), los Consejos Comunitarios y Resguardos son formas de organización que pueden ser muy adecuadas para la implementación de un sistema de CS.

5. Debe existir una institucionalidad dedicada al tema de la hoja de coca en el Estado, así como sucede en Bolivia con el Viceministerio de Coca. Se deben generar mecanismos para garantizar la efectividad y permanencia de estas instituciones.

Si se entiende el problema de los cultivos de coca como un problema de desarrollo rural, resulta necesario establecer entidades dedicadas a la industrialización y al desarrollo económico e integral con la hoja. Entidades estatales como Viceministerio de la Coca, UDESTRO y DIGPROCoca se pueden crear en Colombia con el propósito de fortalecer las actividades productivas y el desarrollo integral con el cultivo de la coca. Sin embargo, es necesario que se garantice la efectividad, la continuidad y la permanencia de los proyectos que se lideren en estas instancias.

6. Promover la inversión estatal y un fortalecimiento de todos los eslabones de la cadena de producción de la hoja de coca para su industrialización y para la generación de un mercado doméstico de usos alternativos.

La industrialización de la producción de coca y derivados tiene muchos retos por delante. Se requiere mucho trabajo e inversión para lograr una industrialización y demanda de la hoja de coca y sus derivados. Se requiere no solo financiación sino también un esfuerzo por generar incentivos para el mejoramiento del cultivo, de la calidad de la hoja y de los procesos de transformación de la hoja. En Bolivia son evidentes las restricciones y controles para el desarrollo de los usos de la coca entera, por lo cual se requieren buscar estrategias para cambiar esto. Un ejemplo que no solo resulta aconsejable para Bolivia sino también para Colombia es la expansión y el fortalecimiento de la producción para exportación. Una recomendación relevante para Colombia es la búsqueda de oportunidades para abrir mercados internacionales para la hoja de coca como lo plantea Chulver (2021). Para esto debe buscarse no incumplir los convenios internacionales con el establecimiento de relaciones bilaterales en la región para la exportación de hoja de coca y también debe proyectarse la reclasificación de la hoja de coca a través de la OMS para facilitar la apertura de mercados de exportación. Esto requiere investigaciones que apoyen el proceso de reclasificación, dados los bajos o nulos riesgos de salud pública que tiene la hoja de coca.

Adicionalmente, se recomienda realizar diagnósticos de la demanda de hoja para usos alternativos en la región e investigación para la fabricación de otros productos de derivados no psicoactivos. Debe buscarse la creación de demanda por la hoja entera y derivados de la misma. Esto podría hacerse por medio de innovaciones que promuevan el consumo de productos nutricionales de hoja de coca, incluyendo nuevas formas de *mambeo*¹⁹ o mascación de hoja entera.

7. Es necesario cambiar el indicador de éxito de las políticas de drogas en Colombia. Se debe desestimar el número de hectáreas cultivadas y priorizar medidas relacionadas con el cumplimiento de Derechos Humanos y con la paz territorial.

Los indicadores de hectáreas cultivadas y erradicadas han sido unos de los cimientos de la formulación de la política de drogas en Colombia desde la década de los noventa. Este indicador enfatiza en la superficie cultivada de coca y no permite valorar efectos perjudiciales de las políticas de drogas – como los efectos socioambientales de la aspersión aérea con glifosato (Rubiano *et al.*, 2020) – o beneficiosos – como la disminución de la conflictividad y el hostigamiento dentro de territorios cocaleros como el Trópico de Cochabamba –. El indicador de hectáreas dificulta la consideración de otros efectos para medir los logros de las políticas de drogas. Además, el énfasis en el tamaño de la superficie cultivada da por sentado que todas las estrategias de la política de drogas deben ser mecanismos de control de oferta cuando no es así necesariamente. Por estas razones, las mediciones de éxito y eficacia de política de drogas deben hacerse mediante indicadores de disminución de pobreza, emprendimientos productivos, tasas de reforestación y similares. Bolivia ha sido un referente de cómo se puede desafiar el indicador de hectáreas y reivindicar los usos tradicionales de la hoja de coca y los derechos de los campesinos cocaleros.

¹⁹ Para más información sobre el *mambeo*, dirigirse a <http://fileserv.idpc.net/library/Capitulo%203.pdf>

Referencias

Anria, S., Cameron, M., Goenaga, A., Toranzo, C. y Zuazo, M. (2010). Bolivia: democracia en construcción. En Cameron, M. y Luna, J. (Eds.), *Democracia en la región andina: diversidad y desafíos*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.

Archondo, R. (2007). La ruta de Evo Morales. *Nueva Sociedad*, 209, 82-99.

Archondo, R. (2009). Breve biografía política de Evo Morales. *Umbrales*, 19, 97-118.

Benavides, J. (2006). Syndicalismo et pouvoir local. Les planteurs de coca du Chapare (Bolivie) 1980-2005. *These doctoral, inédita*. Université des Sciences et technologies de Lille 1.

Bradley, A. V., y A. C. Millington. 2008. Coca and colonists: quantifying and explaining forest clearance under coca and anti-narcotics policy regimes. *Ecology and Society*, 13(1): 31.

Chaparro, S. & Pérez, C. (2017). Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina. Documento 41. CEDD y Dejusticia.

Chulver, P, Sáñez, J. y Jelsma, M. (2021). Hoja de coca: antecedentes y perspectivas para su exportación. La Paz: Fundación Acción Semilla

Ciro, E. (2017). No más su paz territorial: siete meses de implementación de los acuerdos sobre la sustitución de la coca en el Caquetá. A la Orilla del Río. Recuperado de <http://alaorilladelrio.com/2017/09/01/no-mas-su-paz-territorial-siete-meses-de-implementacion-de-los-acuerdos-sobre-la-sustitucion-de-la-coca-en-el-caqueta/>

CONALTID. (2010). Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios 2011-2015.

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

Decreto Supremo N°29894. (Febrero 7 de 2009). Estado Plurinacional de Bolivia.

Farthing, L. & Kohl, B. (2012). Supply-side harm reduction strategies: Bolivia's experiment with social control. *International Journal of Drug Policy*, 23, 488– 494.

Farthing, L. & Kohl, B. (2014). *Evo's Bolivia: Continuity and Change*. University of Texas Press.

Farthing, L. & Ledebour, K. (2015). Habeas Coca: Control Social de la coca en Bolivia. *Open Society Foundation*.

Felbab Brown, V. (2012). The policymaker's Hippocratic oath. *International Journal of Drug Policy*, 23(1), 21–22.

Flores, G., Blanes, J. (1984). *¿A dónde va el Chapare?*. Cochabamba: CERES.

García Linera, A., Chávez, M., & Costas, P. (2010)[2004]. Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política. Cochabamba, Bolivia: Plural.

Grisaffi, T. (2015). Control Social En Bolivia: Una Alternativa Humana a la Erradicación Forzosa de Cultivos de Coca. *Reunión de Antropología del MERCOSUR (XI RAM)*. Montevideo, Uruguay.

Grisaffi, T. (2019). *Coca Yes, Cocaine No: How Bolivia's Coca Growers Reshaped Democracy*. Duke University Press.

Grisaffi, T. (2021). “Why Is the Drug Trade Not Violent? Cocaine Production and the Embedded Economy in the Chapare, Bolivia”. *Development and Change*, 53(3), 576–599.

Grisaffi, T., Farthing, L., & Ledebur, K. (2017). Integrated development with coca in the Plurinational State of Bolivia: shifting the focus from eradication to poverty alleviation. *Bulletin on Narcotics*, LXI, 131-157.

Grisaffi, T., Farthing, L., Ledebur, K., Paredes, M., & Pastor, A. (2021). From criminals to citizens: The applicability of Bolivia’s community-based coca control policy to Peru. *World Development*, 146, 105610.

Gutiérrez Aguilar, R. (2008). *Los ritmos del Pachakuti. Movilización y levantamiento popular-indígena en Bolivia (2000-2005)*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Laserna, R. (2011). *Fracaso del prohibicionismo. Estudios socioeconómicos para una historia de las políticas antidrogas en Bolivia*. La Paz: Fundación Vicente Pazos Kanki.

Ledebur, K y. Youngers, C. (2013). From Conflict to Collaboration: An Innovative Approach to Reducing Coca Cultivation in Bolivia. *Stability*, 2(1): 9, pp. 1-11.

Ledebur, K. (2002). Coca y conflicto en el Chapare. WOLA.

Llanos Layme, D. (2019). “Chapare en Tiempos de Cato de Coca”. En Spedding, A., Huanca, B. y Llanos, D. (Eds). *Kawsachun Coca. Economía campesina cocalera en los Yungas y el Chapare*. La Paz: Editorial Mama Huaco – PIEB.

Lobo I. y Vélez, M.A. (2022). “From strong leadership to active community engagement: Effective resistance to illegal coca crops in Afro-Colombian collective territories”. *International Journal of Drug Policy*, 102, 103579.

Mansilla, H. (2003). La Revolución Nacional de 1952 en Bolivia: un Balance Crítico. *Temas Sociales*, 24.

Manzano, N. (2006). Impacto ambiental y sostenibilidad de la producción de coca y cocaína en la región del Chapare, Bolivia. Cochabamaba, Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE), Universidad Mayor de San Simón.

Muñoz, M.J. (2013). El conflicto en torno al Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure: Un conflicto multidimensional. *Cultura y representaciones sociales*, 7(14), 100-141.

Olaya, A. (octubre 12 de 2022). Resistencias campesinas: el poder de la organización frente a la coca. CeroSetenta. <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/resistencias-campesinas-el-poder-de-la-organizacion-frente-a-la-coca/>

Pearson, Z. (2016a). Coca Sí, Cocaína No? The Intimate Politics of International Drug Control Policy and Reform in Bolivia. Dissertation. The Ohio State University.

Pearson, Z. (2016b). “Coca got us here and now it’s our weakness”: Fusarium oxysporum and the political ecology of a drug war policy alternative in Bolivia. *International Journal of Drug Policy*, 33, 88–95

Ramos Salazar, S. (2011). Las federaciones del Trópico de Cochabamba en el proceso de construcción de un instrumento político (1992-1999). Universidad Mayor de San Andrés, Instituto de Investigaciones Sociológicas (IDIS).

Salazar, F. (2003). El Plan Dignidad y el militarismo en Bolivia. El caso del Trópico de Cochabamaba. *CLACSO*.

Salazar, F. (2008). *De la coca al poder. políticas públicas de sustitución de la economía de la coca y pobreza en Bolivia (1975-2004)*. Buenos Aires: CLACSO.

Salazar, F. (2018). Límites del programa erradicación de control social de cultivos de hoja de coca. El caso del Trópico de Cochabamba - Bolivia, 2006-2015.

Unlu, A. (2012). Failed alternative development programs: an implementation analysis of coca supply-reduction programs in Bolivia. *International Journal Policy*, 8(1), 160-179.

UNODC & el Gobierno de Colombia. (2021). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2020. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2004). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2003. https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2005). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2004. https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2006). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2005. https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2007). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2006. https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2008). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2007. https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2008.

https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2010). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2009.

https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2011). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2010.

https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2012). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2011.

https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2013). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2012.

https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2014). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2013.

https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2015). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2014.

https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2016). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca – 2015.

https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2017). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2016.

https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2018). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2017.

https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2019). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2018.

https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2020). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2019.

https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC & el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. (2021). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca - 2020.

https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html

UNODC. (2021). World Drug Report.

https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21_Booklet_2.pdf

Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (s.f.). Organigrama de la institución.

<http://www.vcdi.gob.bo/uploads/organigrama.pdf>

WOLA. (2013). Décimo aniversario de la masacre Octubre Negro: Declaración internacional. Recuperado de: <https://www.wola.org/es/analisis/decimo-aniversario-del-masacre-octubre-negro-declaracion-internacional/>

Anexo 1

Glosario

Sindicatos campesinos: es la forma de organización social de una comunidad en la que se regulan las relaciones internas y externas. El sindicato es un tipo de asociación de familias campesinas que “se unifican para designar las obligaciones y derechos en torno a la posición familiar-comunal de tierras y responsabilidades políticas locales” (Machicado, 20, p. 10).

Central campesina: las centrales reúnen a cierto número de sindicatos de una zona. Es una forma de organización que aglutina sindicatos y cuenta con una dirección sindical y participación asamblearia.

Federación campesina: congregan a las centrales de cierta zona o provincia y también tienen una dirección. Es la forma de organización que reúne federaciones y sindicatos, y que tiene la mayor autoridad decisoria en la organización social campesina. En el Trópico de Cochabamba, hay seis federaciones muy importantes en la defensa de la hoja de coca. Estas seis federaciones tienen una coordinadora que se llama “La Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba”.

Cato de coca: es la unidad de cultivo legal que se estableció en el “Acuerdo Cato” del 2004. Son 1.600 metros cuadrados (40 metros por 40 metros).

Cato sistemado: es una forma de referirse al cato de coca legal de 1.600 metros cuadrados.

Cato blanco: son catos ilegales que pueden existir en los sindicatos. No necesariamente tienen una extensión de 1.600 metros cuadrados. Por lo general, son más pequeños.

UDESTRO: Unidad de Desarrollo Económico Social del Trópico de Cochabamba. Es la entidad encargada de realizar el registro, control y seguimiento de los cultivos de hoja de coca en el trópico de Cochabamba dentro del área legal permitido.

Afiliado: son los miembros de un sindicato campesino.

Chakko: parcela de la que es propietaria un campesino o afiliado.

Chhakas: son comercializadoras tradicionales de coca en el Trópico de Cochabamba.

Anexo 2

Tabla 2. Instituciones relacionadas con sistema de control social de la coca

Institución	Dependencia	Descripción
Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral		Promueve el Desarrollo Integral con Coca, la revalorización, industrialización y exportación de la hoja de coca y sus derivados [no psicoactivos] (UNODC, 2015)
DIGCOIN	Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral	Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización: es la entidad encargada de controlar la comercialización de la hoja de coca, además de entregar licencias de venta, para que puedan trabajar de manera libre. Controla todos los sistemas y mecanismos de circulación y comercialización de la hoja de coca (UNODC, 2015)
DIGPROC OCA	Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral	Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Coca: promueve la implementación de la Estrategia de Desarrollo Integral y sustentable en las zonas productoras de coca del Trópico de Cochabamba y los Yungas de La Paz. Brinda apoyo en la reducción y erradicación de los cultivos excedentarios o ilícitos mediante la mensura y procesos de

		concertación para la racionalización o erradicación de cultivos (UNODC, 2015). Sus unidades son UDESTRO y UDES Y.
UDESTRO	Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral	Unidad de Desarrollo Económico Social del Trópico de Cochabamba: es la entidad encargada de realizar el registro, control y seguimiento de los cultivos de hoja de coca en el trópico de Cochabamba dentro el área legal permitido, como también realizar la erradicación de cultivos de hoja de coca de áreas ilegales. Esta entidad es análoga a UDES Y en los Yungas de la Paz.
FONADIN	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (2017)	Fondo Nacional para el Desarrollo Integral: se encarga de desarrollar proyectos, programas y/o acciones, en el marco del Programa de Apoyo a la Política Sectorial para implementar la Estrategia Nacional de Desarrollo Integral con Coca (FONADIN, s.f)
CONALTI D*	Ministerio de Gobierno	Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas: máximo organismo para la definición y ejecución de las políticas de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas.
Fuerza de Tarea Conjunta*	Ministerio de Defensa	Integrada por ejército, Fuerza Aérea, Armada y la Unidad Móvil para el Patrullaje Rural (UMOPAR) [policía] y tiene como objetivo la

		operación y diseño de estrategias para la erradicación de coca excedentaria.
Mercado de Sacaba		Mercado legal de coca. Uno de los dos centros legales de mercado de coca. Está ubicado en el municipio de Sacaba en la región del Trópico de Cochabamba.

Fuente: elaboración propia basada en UNODC (2015); FONADIN (s.f.); Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (s.f.).

Anexo 3

Año	Acto normativo	Implicaciones
1972	D.S. 11245 de 20-Diciembre	<p>Ley 171 de Estupefacientes de 1962, primer antecedente histórico de la Ley 1008 que determina tipos penales, configura delito el tráfico de estupefacientes y establece penas y medidas de seguridad diferentes a las existentes en el Código Penal.</p> <p>Primer intento de control de la producción de la hoja de coca.</p> <p>Crea la Dirección Nacional de Control de Sustancias Peligrosas y mecanismos de control a toda la cadena de producción de la hoja de coca.</p>
1981	D. Ley N.º 18254 de 5 - Mayo: Control de Sustancias Pel.	<p>Incluye una política de reducción gradual de cultivos de coca.</p> <p>Considera la compensación colectiva y un programa de diversificación de cultivos dentro del proyecto PRODES (Proyecto de Desarrollo del Chapare y los Yungas).</p>
1981	D. Ley N.º 18714 de 25 - Nov	<p>Dos tipos de erradicación: 1.- Erradicación Forzosa, 2.- Erradicación Voluntaria.</p> <p>Erradicación voluntaria se decidió otorgar una compensación de USD 2000 por hectárea (erradicada) y la destrucción de los cultivos ilegales sin compensación.</p>
1988	La Ley 1008 o Ley del Régimen de la	<p>Ley 1008 de 1988 (Régimen de coca y sustancias controladas), criminaliza hoja de coca y pone en vigencia normas violatorias de derechos y garantías establecidos en la Constitución.</p>

	Coca y Sustancias Controladas	<p>Define a la coca en base a dos de sus usos: i) Para el consumo tradicional; ii) cuando se destina a la elaboración de cocaína.</p> <p>Define 3 tipos de producción: i) Tradicional; ii) Excedentaria en transición; iii) Ilícito.</p> <p>Programa de desarrollo y sustitución (PIDYS) para zonas excedentarias, erradicación sin compensación para zonas de producción ilícita</p> <p>Establece 12.000 hectáreas como área máxima. Yungas (la Paz) concentra zonas tradicionales y excedentarias. Chapare es zona ilícita.</p> <p>Crea CONALTID (Consejo Nacional Contra y Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas) ente responsable de: i) coordinar planes de sustitución; ii) la lucha contra el tráfico ilícito de drogas; iii) estrategias de salud pública para el consumo</p>
2006	Resolución Ministerial N.º 112, 11 - Jun	<p>Se crea DIGCOIN (Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización) – en remplazo a DIGECO (ente de control y fiscalización)</p> <p>DIGCOIN – emite licencias de comercialización. Supervisa mercados legales – La Paz - (Villa Fátima ADEPCOCA) y Chapare (SACABA)</p>
2010	D.S. 0649, 29-Sep	Reestructuración de CONALTID en la secretaría técnica y de coordinación y se establece CONCOCA (Concejo Nacional de Revalorización de la Coca).

2013	Ley N. ° 392	<p>Institucionaliza la “nacionalización” de la lucha contra el narcotráfico, tras retiro de la Convención Única sobre Estupefacientes en 2012</p> <p>Re-adhiere a la Convención de 1961 (enmendada por el protocolo de 1972), reafirmando reserva con respecto a la coca (masticación, uso en estado natural, usos medicinales). Mantiene ratificación de convención de 1971 y 1988. Mantiene obligaciones de fiscalización de cultivo, transformación y comercialización</p>
2016	Ley 913: Lucha contra el tráfico ilícito de Sustancias Controladas	Ley 913 - actualización de Ley 1008 con foco en las políticas de control de consumo, producción, fiscalización de bienes.
2017	Ley No 906, Ley General de la Coca	<p>Promover la coca: uso cultural, valor sagrado, investigación. Aumenta área de cultivo lícito a 22.000 Has</p> <p>Busca reforzar mecanismos de control a la producción a través de control social vigente</p> <p>Busca promover desarrollo integral sustentable a través de políticas de diversificación</p>