

LA LEY GENERAL DE LA COCA Y SUS EFECTOS INMEDIATOS

Karl Hoffmann B.
Docente Investigador IESE-UMSS

Para comprender cualquier cambio en los aspectos humanos, los clásicos se preguntaban “¿cui prodest?” “¿a quién beneficia?”. En lo que respecta a las leyes, la pregunta adecuada sería: ¿a quién debería beneficiar? Por supuesto, en un ordenamiento legal justo, las leyes deben beneficiar a la comunidad, a la sociedad en su conjunto, puesto que sirven para regular comportamientos, resolver conflictos y evitar daños. Las leyes de un país no están hechas para satisfacer las demandas de grupos minoritarios de poder, ni para ser reglamentadas en función de sus demandas y aspiraciones.

El presidente Evo Morales promulgó la Ley General de la Coca ampliando las áreas legales de cultivo a 22.000 hectáreas, 14.300 destinadas a la Región de Los Yungas y 7.700 al Chapare. La nueva norma reemplaza a la Ley 1008 impuesta por el Gobierno de Estados Unidos durante el mandato de Víctor Paz Estensoro en 1988, donde se consideraba como cultivos legales de coca, solamente a los cinco municipios de Los Yungas (Coroico, Coripata, Chulumani, Irupana y Yanacachi), a Apolo, y a Vandiola en Cochabamba, con una extensión permitida de 12.000 hectáreas de cultivo.

La ley 1008 después de mucho tiempo de una permisiva vigencia y desacato, ha sido reemplazada por dos leyes, la Ley General de la Coca y la Ley de Sustancias Controladas, en una división forzada pero significativa donde se trata de apartar de manera sustancial a la hoja de coca del círculo de los estupefacientes siendo esta materia prima de su fabricación. La demora de su anunciada promulgación después de la ascensión de Evo Morales al poder, se ha debido al deseo de los gobernantes de que la nueva Ley del Régimen de la Coca, sea del agrado de los productores de los Yungas y del Chapare; por lo mismo, su promulgación se ha dilatado hasta esperar que se llegue a un consenso en cada uno de sus artículos (lo que al parecer no ha sucedido al final). En principio, la propuesta de la nueva ley que circuló entre las esferas de gobierno y cuya formulación se encargó a los propios cocaleros (con el asesoramiento de técnicos gubernamentales), planteaba la eliminación de todos los artículos conflictivos de la Ley 1008, sin considerar extensiones de cultivo -las mismas se dijo- serían acordadas y consensuadas en la reglamentación de la norma. Esta construcción que nunca llegó a consensos regionales, demora más de 10 años, entre revisiones y contra revisiones, acuerdos y desacuerdos, elecciones y referéndums. Empero, la formulación de la Ley no puede ser encomendada a los actores a los que precisamente se

pretende controlar.

Ahora bien, la danza de las cifras ha irrumpido desde todas las esferas, especulando cual sería la superficie suficiente para abastecer el consumo tradicional de coca en Bolivia. La Unión Europea encargó 2008 el Estudio de la Demanda Legal de Hoja de Coca en Bolivia al Instituto Nacional de Estadística (INE)¹, cuyos resultados fueron entregados al Gobierno de Bolivia para su difusión; sin embargo, los resultados nunca fueron publicados y los documentos fueron archivados en los depósitos del “Programa de Apoyo al Control Social de la Producción de Hoja de Coca”. Algunos dirigentes cocaleros descontentos generaron información que daba cuenta que el estudio estimaba solamente unas 10.000 TM para el consumo legal. Más tarde, en 2012 –después de una somera depuración- se difundieron los resultados muy escuetamente, estimando el consumo legal en 20.000 TM anuales.

Una cifra que podría aproximarnos al requerimiento de hojas de coca para el consumo legal, es la estimación del volumen de hojas de coca que ingresan en los mercados primarios para su comercialización legal², cifra estimada en 19.797 TM³. La cifra puede implicar muchas interpretaciones, para quienes mecánicamente quieren convertir el consumo de coca que se mide en toneladas métricas, a las superficies de cultivo, que se calculan en hectáreas. Dependiendo de los rendimientos de cada una de las eco regiones: las 20.000 TM de consumo legal corresponderían a un volumen de producción de 7.500 ha., de coca del Chapare, considerando los rendimientos superiores a dos toneladas y media por hectárea; en cambio si se considera una zona donde la productividad no llega a los 1.300 Kg. por hectárea, como es el caso de Coripata o Chulumani en los Yungas de La Paz, el mismo volumen correspondería a unas 15.000 has. de coca. Quizás para convertir las toneladas métricas en hectáreas en función de la nueva Ley, se podría decir que las 14.300 hectáreas otorgadas a la Región de Yungas son suficientes para producir 20.000 toneladas métricas de coca requerida anualmente por el consumo legal en Bolivia.

La nueva Ley, sin embargo, tiene la virtud de legitimar la ilegalidad que imperaba entre los productores de coca, es

¹ Que se dijo desde el Estado, era la única Institución autorizada para realizar el mencionado estudio.

² Suponiendo que toda la coca que ingresa a los mercados legales y sale de ellos mediante la comercialización sea destinada al consumo legal.

³ UNODC, 2015. Estado Plurinacional de Bolivia, Monitoreo de Cultivos de Coca 2014

decir que consolida a los productores tradicionales, legitima a los productores ilegales de La Asunta, Inquisivi, Caranavi en la Región Yungueña, los redime a los productores de coca del Chapare que vivieron en la ilegalidad desde 2008⁴ y los ignora a los productores tradicionales de Murillo, Muñecas, Apolo y Vandiola. El efecto más significativo es que la nueva norma sobre todo legitima y brinda mayores posibilidades de crecimiento económico a la elite cocalera de las regiones de Yungas de La Paz y del Trópico de Cochabamba. Es decir, los reafirma como a grupos privilegiados que pueden usufructuar e incrementar sus ganancias en una suerte de un cartel monopolístico, al que no tienen acceso los otros agricultores del país.

Se esperaba que la nueva Norma beneficie sobre todo a los consumidores legales, brindándoles la posibilidad de tener acceso a una coca más barata y accesible. Sin embargo, una norma que establece la limitación de la producción de hojas de coca desconociendo las fuerzas del mercado, únicamente provocara que la demanda ilegal creciente absorba gran parte de la producción, generando la subida de los precios de manera exorbitante hasta un límite determinado por los precios internacionales de coca⁵. Entonces la oferta será absorbida por los compradores con mayor capacidad de pago, como es el caso del narcotráfico y los consumidores legales se verían imposibilitados de acceder a estos precios elevados. Entonces los consumidores legales no se benefician con la nueva norma-

En los últimos días se han escuchado voces de temor, argumentando que el incremento de los cultivos concedido por la Ley provocara un incremento de la producción de droga. A pesar de que el Monitoreo de cultivos de coca de Naciones Unidas, muestra una producción de un poco más de 20.000 hectáreas, no significa que ahora –con la nueva Ley- subirán los cultivos en Bolivia en 2.000 hectáreas. El Monitoreo de los Estados Unidos que utiliza la misma metodología de interpretación de imágenes satelitales que Naciones Unidas indica que en el país existen más de 35.000 hectáreas de cultivos de coca. Por otro lado, las casi 10.000 hectáreas que se erradican voluntariamente y son celebradas anualmente por el Gobierno no generan una disminución real de las plantaciones de coca. Entonces podríamos afirmar que la nueva norma no provocará un incremento en los cultivos de coca, lo que sucederá es que 2.000 hectáreas ilegales ocultas surgirán como legales y se las podrá mostrar públicamente.

De todas formas, si se diera un incremento de los cultivos de coca, la historia y las fuerzas del mercado nos inducen a pensar que la mayor oferta de hojas de coca no genera una mayor producción de cocaína. En el periodo del auge del narcotráfico en Bolivia, iniciado con García Meza-Arce

⁴ La Ley 1008 indicaba que en las zonas de transición deberían erradicarse totalmente los cultivos de coca en 20 años.

⁵ Recuérdese, que los precios internacionales de las hojas de coca en Colombia y en gran parte del Perú están determinadas por el mercado ilegal del narcotráfico, ya que en el primer caso el consumo de coca es ilegal y en el segundo caso el consumo legal es mínimo

Gómez, la demanda creciente de sulfato base de cocaína, genero un incremento de las plantaciones de coca en el Chapare y en Los Yungas, y no al revés.

Otro de los mitos que hay que romper es que la coca de Los Yungas se destina al mercado legal y la del Chapare al ilegal. Lo evidente es que un 90% de la coca de Los Yungas pasa por los mercados primarios y solo un 10% de la coca del Chapare llega al mercado legal de Sacaba, porque se la permite venderla en los mercados secundarios regionales del Trópico desde donde se comercializan posteriormente a Santa Cruz y a otras regiones sin ingresar al mercado primario de Sacaba. Tampoco se debe creer que toda la coca que se comercializa en los mercados primarios se destine al consumo legal, de lo contrario no se encontrarían las fábricas más grandes de cocaína en el Altiplano, las proximidades del Alto y las áreas rurales alejadas de los centros de producción de coca. Por otro lado, la innata preferencia de los consumidores legales de hojas de coca paceña, es burlada por los comerciantes que han encontrado las formas de mezclar coca chapareña con coca yungueña y venderla con el rotulo de “paceña”.

Finalmente se puede decir que otro mito alentado en el país desde hace más de 30 años, es el de la industrialización de la hoja de coca. Es cierto que la coca se puede industrializar en pocas aplicaciones, una los mates, los cosméticos y otra en la cocaína, que –es cierto- puede servir para usos medicinales. Los otros productos son inútiles por su poca aplicación y por los elevados precios de la materia prima que hacen prohibitivo su consumo. El mercado interno es muy pequeño y restringido para pensar en grandes volúmenes de industrialización⁶ de los productos viables, por lo tanto, mientras no se levante el veto internacional a la hoja de coca, no podrá existir ninguna posibilidad de industrialización masiva para este cultivo.

La nueva Ley tampoco beneficiara impositivamente, a pesar de que la producción legal de coca de las 22.000 hectáreas generara ingresos anuales superiores a los 400 millones de dólares, hasta la fecha, no se ha previsto el pago de impuestos, (salvo la propuesta de una fracción cocalera para pagar un “impuesto” de 50 Bs. anuales, que si se efectiviza apenas significara 285.000 \$us).

Los Organismos Internacionales han reaccionado con cautela ante la nueva Norma, sin percatarse que la Ley no ha cambiado nada, excepto que ahora podrán exhibir públicamente 22.000 hectáreas legales, del total de los cultivos existentes en el país.

Entonces, la nueva ley del régimen de la coca, no favorece a la sociedad en su conjunto, como lo mandan los postulados de la legalidad, equidad y justicia. La nueva norma está hecha a la medida de las aspiraciones de los productores cocaleros de los Yungas y del Chapare.

⁶ En Villa Tunari, se ha construido la Planta Industrializadora de Coca EBOCOCA, que no ha industrializado, después de 10 años ni una bolsa de mate.