

Acullico y narcotráfico - Cuestionar la injerencia

Meryl Thiel¹

Resumen:

A menudo la sociedad internacional considera el narcotráfico como una forma de terrorismo que caracteriza a la región andina. Las numerosas medidas políticas adoptadas para luchar contra el tráfico de estupefacientes responden a una voluntad de garantizar la seguridad internacional y así poder justificar, en ocasiones, algunas prácticas que se encuentran en la frontera entre la injerencia y el intervencionismo. El objetivo de este artículo es analizar la situación de acusaciones continuas que sufre Bolivia debido a sus prácticas tradicionales de cultivo y consumo de coca, para intentar aclarar dónde se encuentran los límites entre derecho y cultura en este conflicto con tres dimensiones: internacional, regional y nacional.

Palabras clave: Coca - Cocaína - Cultura - Derecho - Injerencia – Intervencionismo

Abstract:

Drug-trafficking is often considered a form of terrorism, especially in the Andean region. Many political strategies, disguised as an answer to the drug threat, justify sometimes practices oscillating between interference and intervention. Taking into account the usual charges against Bolivians concerning their production and consumption of coca, this article intends to clarify the situation by stressing the links between law and culture in this three-dimensional conflict, at the international, regional and national levels.

Key Words: Coca-Cocaine-Culture-Interference–Intervention- Law

Índice de contenido:

I. Introducción	125
II. La injerencia democrática: la necesidad de respetar la voluntad de la sociedad internacional	131
III. La injerencia legítima: el caso del intervencionismo regional	135
IV. La contra-injerencia boliviana: la primacía del argumento cultural	138
V. Conclusión	142
VI. Bibliografía	144

¹ Doctora en derecho Internacional Público (2013, Francia). Máster en Ciencias Política y derecho. Licenciada en Sociología y derecho. Profesora visitante en el Instituto de Estudios Internacionales de Santiago de Chile (2013-2014).m.thiel@live.fr

I. Introducción

La Erythroxylum coca es un arbusto que puede crecer solamente en suelos ácidos y a una altura de entre 300 y 2000 metros. Casualidad o destino, la biodiversidad andina, y más concretamente la de Bolivia, Colombia y Perú, reúne las condiciones óptimas para el cultivo de esta planta desde el siglo V. La civilización Tiwanaku (siglos V y XI), conocida por la herencia religiosa y agrícola legada al pueblo inca [Boero Rojo] dejó tras de sí algunos vestigios: las estatuillas de la región de Tiwanaku, que demuestran la importancia de la coca tanto por su dimensión simbólica sagrada como por su uso como remedio medicinal.

La masticación de la bola de coca, el *acullico*, es un modo de consumo particular y tradicional de la hoja de coca cuyos orígenes se remontan a los indígenas andinos y cuya práctica perdura en el pueblo boliviano. Bajo las civilizaciones precolombinas se utilizaba, y todavía se la utiliza, para disminuir los efectos de la fatiga, de la indigestión y también del apunado (mal de altura). Además, tiene un papel sagrado en los rituales de los pueblos andinos [Carter. Mamani. 35]. Sin embargo, durante la colonización se dio un “boom” sin precedentes de esta práctica: la coca viajó hasta Europa y en 1855, un siglo después de su descubrimiento, el alemán Friedrich Gaedcke aisló la molécula de cocaína de la hoja de coca. Cinco años después, Albert Nieman elaboró por primera vez la cocaína bajo la forma de droga que se usa en nuestros días para el narcotráfico. Si bien es cierto que la coca sirve para hacer cocaína, también es cierto que el *acullico*, práctica ancestral que consiste en la masticación directa de la propia planta, no tiene nada que ver con la preparación y el consumo de la cocaína, que es el resultado de un proceso químico. Por ese motivo, la dimensión cultural ancestral del *acullico* se opone claramente al tráfico de la droga moderna denominada cocaína. De hecho, en Bolivia, hasta el período del presidente Banzer, su cultivo era libre [Spedding, 117-139].

Por otro lado, entre 1860 y 1910 empezaron a surgir las redes comerciales internacionales en torno a la producción de coca / cocaína, lo que llevó a la amalgama de ambos productos. Sin embargo, entre 1910 y 1950, se llevó a cabo un control estricto de su producción y de los intercambios. Al mismo tiempo, tanto las organizaciones internacionales como las redes regionales estadounidenses, europeas y pan-asiáticas del Imperio japonés comenzaron a regular estas actividades con severidad. [Gootenberg 66-83]. En 1925, durante la segunda Conferencia Internacional sobre el Opio dentro del marco de la SDN (Sociedad De Naciones) se declaró que la coca era perjudicial para la salud. La delegación boliviana rechazó la declaración justificándola a través del argumento cultural legitimando la producción y el consumo de coca [SDN, CM.88.M.44. 1925. XI]. A pesar de ello, en 1948, la ONU llevó a cabo un estudio del tema en Perú y Bolivia. Pocos años después, los resultados del informe sobre el caso establecía vínculos entre los efectos de la masticación de coca y la elaboración de cocaína: desnutrición, trastornos de tipo intelectual y psicológico, reducción del rendimiento económico y laboral, etc. En 1957, la Comisión de Estupefacientes de la ONU se congratulaba por el hecho de que la legislación boliviana en vigor tenía previsto prohibir la masticación de la hoja de coca en el país. El desenlace tuvo lugar dos años más tarde cuando la Comisión del Control del Opio estableció un vínculo entre coca y cocaína: “la masticación de las hojas de coca es la principal causa del tráfico internacional ilícito, al que también se destina la fabricación clandestina de cocaína” [*Convención Internacional del Opio* de 1912, sustituida por la *Convención única sobre estupefacientes* de 1961], algo que fue corroborado por numerosos informes de la ONU. Sin embargo, la realidad es muy distinta.

En 1960, sucedió lo ineludible: la Comisión del Control del Opio declaró oficialmente que Bolivia y Perú no habían cumplido sus compromisos, ya que no habían reducido su producción de coca. Además, Bolivia utilizaba solamente la mitad de su producción anual para la masticación, por lo que la otra mitad que quedaba no se utilizaba para ningún fin en

particular, si bien dejaba abierta la posibilidad de que esa parte se pudiera utilizar para la fabricación clandestina de cocaína. Esta interpretación se tradujo en la demonización del *acullico* indígena y, como consecuencia de ello, el principio igualmente de la guerra contra el cultivo, la producción y el consumo de coca. Con el fin de garantizar el cumplimiento de los nuevos compromisos peruanos y bolivianos, en 1968 se constituyó la “Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes” y, con ella, se formalizó la necesidad de velar por la seguridad internacional.

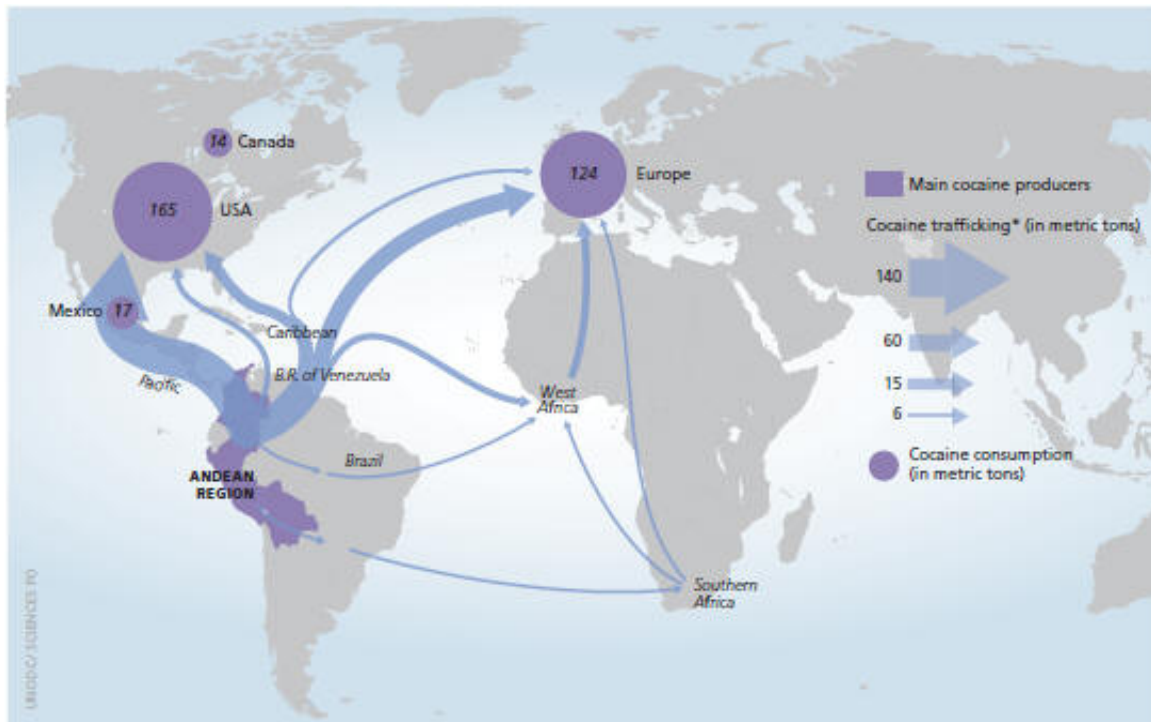
En 2012, la producción de cocaína en Colombia y Perú aumentó, mientras que en Bolivia disminuyó [Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2013)]. La política claramente antiimperialista de Evo Morales y el papel de Bolivia en el narcotráfico preocupa a EE.UU. y, a lo largo, la sociedad internacional: es diferente del que desempeñan los gobiernos colombiano y peruano, que mantienen relaciones políticas y comerciales con EE.UU. Además, el hecho de que Bolivia se niegue a cambiar su legislación sobre el *acullico*, no hace sino aumentar la tensión entre ellos. De este enredo político surge un debate encendido: la sociedad internacional, insiste en el papel “irreverente” de Bolivia para etiquetarla, denunciarla y aislarla de la comunidad internacional. Habida cuenta de estas observaciones, la guerra de la coca librada por la sociedad internacional contra la región andina, y más especialmente contra Bolivia, nos invita a intentar discernir cuáles son las razones de tal demonización.



Las estadísticas siguen [Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2010)] sin aportar información alguna sobre el uso que se le da a la coca. Además, no se distingue entre coca y cocaína: el cultivo de la planta está vinculado automáticamente a la producción de droga. Resulta que la región andina es considerada como el epicentro del narcotráfico en América Latina, justificando posibles prácticas de intervencionismo que, en ocasiones, más tendrían que ver con una forma de injerencia. Sin embargo, los conceptos de intervención y de injerencia corresponden a dos procesos distintos: el primero implica solamente la interferencia de un estado en las competencias de otro, mientras que el segundo implica una intromisión en la gestión del estado sin la autorización de éste. Se trata de una intervención del “exterior” en el “interior” de una entidad establecida [Moreau Defarges, 9-11] sin que ningún instrumento jurídico exista entre los estados. En el caso del *acullico*, esta

práctica va pasando de un proceso a otro. Sin embargo, la multitud de formas bajo las que se puede manifestar la injerencia hace que se la pueda denominar de diversos modos y que se de en diversos tipos de situaciones que se podrían calificar como intervencionistas. No obstante, dentro de la definición de injerencia cabe distinguir dos tipos: la injerencia material y la injerencia inmaterial. La primera implica una penetración y, por consiguiente, una presencia física en el territorio de un estado [Bettati, 113] que la rechaza, mientras que la segunda no implica ninguna presencia física sino una fuerte presión política. En el caso del *acullico*, declarar la necesidad de una intervención con la excusa de proteger a la sociedad internacional, generalmente calificado de apoyo o de ayuda internacional, se asemeja a un argumento para justificar un proceso de injerencia. Tanto si se trata de injerencia material como inmaterial, en el caso del *acullico* la injerencia se manifiesta a nivel internacional, regional y nacional, adoptando distintas formas: democrática, legítima y contra-injerencia.

La injerencia democrática es el resultado de la voluntad global de los estados de la sociedad internacional. No se puede poner freno a este tipo de intervención de un país en el territorio de otro. La injerencia democrática conlleva una obligación que está por encima de las leyes: si un estado no la respeta, deja de ser solidario con el resto de la comunidad. Por lo tanto, aceptar esta forma de injerencia es casi inevitable. En el caso del *acullico*, tal forma de injerencia es la consecuencia de la insistencia de EE. UU., preocupados sobremanera por los flujos de cocaína provenientes de la región andina. Aunque la sociedad internacional tenga un papel importante en toda la presión ejercida sobre Bolivia, la política estadounidense es la que llama más la atención. Sin embargo, la pluralidad de estados dentro de la escena internacional y, por consiguiente, de intereses, puede conducir al fracaso de la estrategia de injerencia democrática. Así, en el caso del *acullico*, a la injerencia internacional se le suma la de dimensión regional, que en realidad se asemeja más a una forma de intervencionismo.



Flujos de Cocaína, 2008, Fuente: Informe

La práctica de la injerencia regional, por su parte, se presenta como una necesidad. La propia idea de prevención implica una acción de anticipación y no una acción de sanción, algo que hace que el estado en cuestión se sienta menos agredido o, por lo menos, que no se ofenda. Además, su práctica a nivel regional, debido a su dimensión menos agresiva, hace que llegue a parecer una forma de cooperación, lo que le confiere una cierta legitimidad. En el caso del *acullico*, la injerencia legítima se manifiesta a través de una forma de “acordonamiento” de Bolivia. La sociedad internacional, y en flagrante EE.UU., utiliza alternativamente injerencia material e inmaterial, interviniendo en la gestión y la defensa de los valores culturales bolivianos sin tener en cuenta la voluntad de Evo Morales de respaldar la cultura boliviana y asegurar su respeto por el derecho constitucional. EE.UU. alterna pues presión diplomática, sanción jurídica y presencia militar en los países de la región andina en parte para que Bolivia rectifique y abandone el cultivo de coca.

En respuesta a estas técnicas, queda solamente una posibilidad: la contra-injerencia, que se traduce en el fortalecimiento del derecho nacional a pesar del necesario respeto a las obligaciones y compromisos internacionales.

En una situación de injerencia, la soberanía queda en entredicho. En este caso, la multitud de aspectos y de formas de injerencia utilizados no permite concentrarse en este debate: lo que se plantea es cómo el derecho aborda la cuestión del elemento cultural. En otras palabras, en el caso de *acullico*, ¿qué papel desempeña el derecho cuando la protección de los valores culturales entra en conflicto con la necesaria protección de la seguridad internacional? La necesidad de acatar la voluntad de la sociedad internacional favorece la práctica de una injerencia democrática (II) a pesar del respeto de los valores culturales nacionales. Sin embargo, los vínculos culturales, económicos y políticos de los países andinos se acabarán utilizando en su contra para legitimar esta forma de injerencia, que oscila claramente entre su expresión material y su expresión inmaterial, además de acercarse a una situación de intervencionismo (III). Resulta que el gobierno boliviano desarrolló una estrategia de contra-injerencia para proteger el *acullico* (IV) y desmarcarse de tales prácticas.

II. La injerencia democrática: la necesidad de respetar la voluntad de la sociedad internacional

Los países europeos y EE. UU. son los principales destinatarios de cocaína en el mundo, siendo dos de las regiones más poderosas dentro de la sociedad internacional. De este modo, reforzados por el apoyo que aportan al control internacional del narcotráfico, pueden presentar su “batalla” como una necesidad sanitaria, política y jurídica. Fruto de la simbiosis de la voluntad de estas dos regiones del mundo, la sociedad internacional estableció normas encaminadas a garantizar la paz y la seguridad y que constituyen excepciones (B) dentro del principio de no injerencia que está basado en límites fundamentales (A).

A. Los límites fundamentales a la injerencia

Durante el proceso de descolonización [Mc Whinney] fue adoptada la resolución 2131 (XX) de la ONU, que consagra la soberanía estatal como freno a la intervención de un estado en la gestión de otro y condena toda forma de injerencia o toda amenaza contra la personalidad jurídica de un estado o contra sus elementos políticos, económicos o culturales. De este mismo modo, la resolución 2625 (XXV) completa este principio, indicando que toda forma de injerencia, ya sea armada o no, y toda amenaza contra la identidad de un estado son contrarios al derecho internacional. Por lo tanto, en la sentencia *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* del 27 de junio de 1986, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) recuerda que la soberanía y la libertad de los estados son elementos fundamentales e inviolables. Sin embargo, la propia dificultad a la hora de encontrar una definición para el concepto de injerencia abre una vía para que ésta pueda ser practicada.

A pesar de todos los tratados mencionados, las estrategias de la sociedad internacional para luchar contra la política boliviana de la coca representan una forma de injerencia: tanto en la Convención de 1961, como en la de 1988, se reivindica la idea de cooperación como el instrumento principal para luchar contra el tráfico de estupefacientes. Es cierto que fortalecer los vínculos políticos y el intercambio de información permite, en primer lugar, una coherencia en la aplicación del derecho, y en segundo lugar, mejorar esa lucha. Sin embargo, la idea de cooperación, en sí misma, puede ser considerada como una forma de injerencia. El hecho de que una multitud de estados se asocien para luchar contra el tráfico de drogas puede conducir a la intervención de uno de estos estados en el derecho de otro, para alcanzar el objetivo más rápidamente o para que los estados más poderosos se aseguren del acatamiento de las reglas. En este sentido Bolivia es vulnerable: al ratificar y adoptar las convenciones se ve obligada a cooperar con los otros estados signatarios. Sin embargo, EE. UU. y algunos

miembros de la Unión Europea interpretarán su obstinación por legalizar el *acullico* como una voluntad de legitimar el tráfico de cocaína. Por consiguiente, EE.UU. principalmente, interpreta de manera demasiado vaga las reivindicaciones de Bolivia para legitimar su propia intervención en la política del país. Además, los textos internacionales permiten asimismo que se dé esa interpretación demasiado amplia: aunque el artículo 2, párrafo 7, integrado a la Carta de la ONU bajo la presión de los países latinoamericanos, consagre el principio de no injerencia, también reconoce que el concepto puede ser matizado si se da una situación de amenaza para la paz.

B. El reconocimiento de situaciones particulares: la noción de paz, clave de la posible práctica de injerencia

La única posibilidad que tienen los estados miembros de la ONU para intervenir en la organización y legislación interna de otro miembro, es demostrar que, según el artículo 2 §7 de la Carta de la ONU, el comportamiento de tal estado constituye una amenaza para la paz. Sin embargo, la ONU no define lo que es la paz, sino que deja esta tarea en manos del Consejo de Seguridad, que debe determinar qué acontecimientos pueden ser calificados como tales.

Detrás de la idea de “amenaza para la paz” debemos entender que existe una situación de guerra que no permite garantizar el orden establecido. El conflicto es el resultado de una oposición de intereses o de paradigmas, una situación crítica de desacuerdo que puede provocar una situación conflictiva pero que no se asemeja necesariamente a una situación de guerra, mientras que el conflicto armado entre dos o más estados sí constituye una situación de guerra. Desde los atentados de Nueva York de 2001, la sociedad internacional estableció un vínculo entre el terrorismo y la amenaza para la paz, sentando así una base que permite justificar cierta tolerancia ante la injerencia en determinados casos. La resolución 1373

(2001), que es el resultado de las resoluciones 1269 (1999) y 1368 (2001), insiste precisamente en la necesidad de garantizar la paz y la seguridad internacional utilizando todos los instrumentos posibles, siempre y cuando se respete la Carta de la ONU. El problema del narcotráfico implica, según esta resolución, que existen vínculos estrechos entre el terrorismo internacional y la criminalidad transnacional organizada [artículo 4, resolución 1373]. Resulta que, aunque no haya conflicto armado, el narcotráfico puede ser similar a un acto terrorista y, por consiguiente, puede ser sancionado con una estrategia basada en procesos de injerencia.

Sin embargo, la resolución 1624 (2005), que viene a fortalecer los medios de lucha contra el terrorismo, subraya la necesidad de facilitar el entendimiento entre las civilizaciones y culturas del mundo [artículo 3, resolución 1373] para que la sociedad internacional adopte medidas adecuadas contra el terrorismo, sin violar los valores culturales de cada uno de sus miembros. A pesar de este reconocimiento en la práctica de los argumentos políticos y jurídicos bolivianos, lo cierto es que el derecho internacional no reconoce la dimensión ancestral del *acullico*.

Ante tal situación, se plantea la cuestión del control de la aplicación de las normas: para que éstas sean respetadas se necesita un órgano de solución de diferencias. Las Convenciones de 1961 y 1988 solucionan esta cuestión subrayando el papel de la Corte Internacional de Justicia en caso de conflicto entre dos o más estados. Si no han solucionado el problema por la vía de la negociación entre sí, pueden presentar un requerimiento ante la Corte Internacional de Justicia [artículo 48 de la Convención de 1961 y 32 de la Convención de 1988]. Si añadimos la ausencia de un órgano propio a las Convenciones a la prioridad de la negociación como modo de resolución de los conflictos, estamos disminuyendo las posibilidades de control para la correcta aplicación de las disposiciones normativas. Si bien es cierto que la voluntad de controlar el narcotráfico es defendible, la intervención en la política boliviana no lo es. Las normas internacionales responden a obligaciones que a menudo se

contradican y o que se inmiscuyen en valores culturales como desafío para proteger el equilibrio de la escena mundial y regional, como en el caso del *acullico*, donde tales dinámicas sirven para legitimar prácticas de injerencia preventiva.

III. La injerencia legítima: el caso del intervencionismo regional

A pesar de los principios de la Declaración de Montevideo de 1933 y del hecho de que Bolivia de seguimiento al pensamiento de Simón Bolívar, los efectos de la doctrina Monroe siguen latentes: el control ejercido sobre una parte considerable de las economías andinas por parte de EE. UU. a través de las firmas del TLC (A) provoca una disminución de la solidaridad regional entre sus estados. (B).

A. La dependencia económica de los países andinos ante EE. UU.

Entre economía y política, EE. UU. utiliza el derecho para imponer su voluntad. Si bien es cierto que la Carta de la OEA garantiza la no intervención de los países signatarios en el territorio de otra de las partes y, más frecuentemente, la cooperación entre los países miembros de la organización, las relaciones entre EE. UU. y los países andinos demuestran todo lo contrario. Para que la acción contra el narcotráfico de los países de la región sea eficiente, la OEA estableció en 2010 el *Plan de Acción continental sobre drogas* para el período 2011-2015.

La declaración de Cartagena ya había puesto planteado el tipo de cooperación existente entre EE. UU., Colombia, Bolivia y Perú en lo que a la lucha contra los estupefacientes en la región se refiere: la erradicación del cultivo de coca no se presenta como la solución al problema, sino como una alternativa mejor para todas las partes. Un año después, el *Andean Trade Preference Act* (ATPA) cambiará la situación con la anexión de Ecuador a los países signatarios.

El ATPA es un tratado internacional, lo que implica una obligación jurídica para los estados que forman parte. El objetivo oficial del acuerdo consiste en luchar directamente contra el tráfico de estupefacientes, y más especialmente contra el de cocaína. Para EE.UU. esto implica necesariamente la supresión de los campos de coca, independientemente de que estos sirvan para producir el *acullico* o no. Para lograrlo, en compensación por los esfuerzos políticos y jurídicos de los países andinos para erradicar el narcotráfico, EE. UU. disminuye sus barreras comerciales y les permite exportar algunos productos de la región, excepto textiles, ron, azúcar, petróleo y atún [ATPA, sección 3203]. En otras palabras, Bolivia, Perú y Colombia deben asegurarse de la erradicación del narcotráfico en sus países suprimiendo los campos de coca y, por consiguiente, renunciando a una parte de su cultura para poder disfrutar de las ventajas comerciales que les proponen. En diciembre de 2001, el ATPA expiró, permitiendo al gobierno de Georges W. Bush establecer y promulgar la ley *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* que prorroga las disposiciones del tratado hasta 2006 y autoriza la extensión de las preferencias arancelarias a otros productos. En 2006, los cuatro países andinos signatarios del ATPA solicitaron una prolongación del tratado [www.comunidadandina.org]. Si para Colombia y Perú, que ya tienen acuerdos bilaterales con EE. UU., no se planteó ningún problema antes de que expirase el ATPA el 31 de julio de 2013, para Bolivia y Ecuador la situación fue más complicada, ya que tanto el régimen político de estos dos estados como su política internacional se posicionan contra las de EE. UU. De este modo, el apoyo explícito de Ecuador a Edward Snowden durante el caso NSA [Rory, www.guardian.uk], condujo a la expiración rápida del Tratado. Para el gobierno boliviano, las obligaciones del ATPA se entienden como una violación de los valores culturales bolivianos: el *acullico* es una práctica ancestral. La limitación del cultivo de coca podría impedir, por lo tanto, practicar y transmitir *acullico*. El 2008, frente a la política boliviana de promoción del *acullico* y, por consiguiente, a su falta de cooperación

[www.ustr.org], EE. UU. decidió suspender la relación jurídica que le unía a Bolivia. Como consecuencia de ello, desde 2008, las obligaciones de Bolivia con respecto al control del narcotráfico dependen únicamente de las Convenciones de 1961 y de 1988. Es como si el país se hubiera aislado del resto de la región andina o, por lo menos, de la comunidad de interés establecida entre EE. UU., Colombia y Perú, alterando de ese modo la idea de solidaridad andina.

B. La alteración de la solidaridad andina

Si tenemos en cuenta las rutas del narcotráfico y la comparación del narcotráfico con una forma de terrorismo, el cultivo y el consumo de coca puede llegar a entenderse como una forma de amenaza para la seguridad internacional, justificando la injerencia preventiva practicada en la región, que oscila entre la inmaterial y la material: la presencia física de EE. UU. en Colombia se puede emparentar a la injerencia material, que sirve para cercar la política boliviana, utilizando procesos de injerencia inmaterial como el aislamiento político.

El Plan Colombia surgió bajo la presidencia de Andrés Pastrana, programa conjunto de ayuda financiera y social de los gobiernos colombiano y estadounidense para ofrecer una alternativa concreta de desarrollo a los campesinos colombianos que cultivan la coca. Una vez puesto en marcha, el 70% del apoyo financiero fue otorgado al sector militar, quedando así vacía la dimensión social del Plan: la capacidad militar aumentó y empezó a practicar una fumigación mediante agentes biológicos de los campos de coca. Unos años después se oficializó la lucha contra el narcotráfico en Colombia y, en 2009, se firmó el *Acuerdo de cooperación y asistencia técnica a la defensa y la seguridad*.

La utilización de siete bases militares colombianas por parte de EE. UU. bajo el pretexto de luchar contra el narcotráfico llamó la atención de los países latinoamericanos. Durante la cumbre de la UNASUR de 2009, los gobiernos de Venezuela, Bolivia, Ecuador y

Brasil expresaron su inquietud con respecto al posible conflicto armado que puede surgir de tal ocupación [CEPRID]. En el contexto de lucha contra el tráfico de cocaína, la presencia militar de EE. UU. aceptada libremente por el gobierno colombiano plantea la cuestión de una posible injerencia material. Sin embargo, la presencia militar de EE. UU. en Colombia es el resultado de un acuerdo, de un instrumento jurídico, lo que implica que es aceptada por el gobierno colombiano: sigue habiendo voluntad de injerencia pero, jurídicamente, se la denomina cooperación.

La Corte Constitucional colombiana se negó a ratificar el Acuerdo, lo que puso un punto final a la situación de los países latinoamericanos. A pesar de ello, la situación política y jurídica de Bolivia frente a la injerencia de EE. UU. se mantiene. Las estrategias de contra-injerencia establecidas por el gobierno boliviano, sin embargo, acabarían volviendo a equilibrarlo.

IV. La contra-injerencia boliviana: la primacía del argumento cultural

Evo Morales, heredero de la concepción bolivariana del orden internacional, intentó defender su posición ante la sociedad internacional pero, al no encontrar respaldo, debe elegir entre el cumplimiento de sus compromisos internacionales, es decir la modificación de su legislación sobre la hoja de coca; y la protección de sus valores culturales ancestrales, es decir, la permanencia del cultivo de la coca.

Los países signatarios de la Convenciones de 1961 y 1988 tienen la obligación de tomar las medidas necesarias, tanto legislativas como reglamentarias, para adaptarse a las normas establecidas por la Convención [artículo 4 de la Convención de 1961 y 2 de la Convención de 1988]. Sin embargo, mientras que no se puede obligar a un estado soberano a someterse a un cierto orden jurídico internacional, ese estado sí puede decidir someterse a él por voluntad propia. Por consiguiente, si bien es cierto que Bolivia contrajo obligaciones

internacionales, el gobierno de Evo Morales puede todavía elegir entre denunciar la Convención (con lo que oficializa su desacuerdo pero también se aísla de la sociedad internacional) o modificar su derecho nacional (con lo que tendría que abandonar por decisión propia la práctica cultural del *acullico*).

La solución o estrategia elegida por el presidente boliviano se puede considerar como una respuesta proporcionada y legal ante la injerencia practicada por la sociedad internacional. Si bien es cierto que el gobierno boliviano debe respetar sus obligaciones internacionales (A), también es cierto que, de este modo, consagra la práctica del *acullico* en su derecho nacional (B).

A. El respeto de las obligaciones internacionales por parte del gobierno boliviano

La Convención de 1961 considera la hoja de coca como sustancia ilegal y regula el modo de cultivo de las sustancias consideradas como ilícitas. Además obliga a los estados signatarios a adoptar medidas legislativas y administrativas para ejecutar las disposiciones de la Convención en su propio territorio, limitando la producción, fabricación, exportación, importación distribución, comercio, empleo y posesión de estupefacientes exclusivamente a usos médicos y científicos. Tales disposiciones pueden parecer un control de la política y del modo utilizar el derecho por parte de los estados signatarios. Además, tal y como establecen las Convenciones, el gobierno boliviano creó un órgano de control de la producción de coca [Decretos supremos bolivianos 22099 y 22373] que demuestra la voluntad del gobierno de respetar sus obligaciones internacionales. Sin embargo, la legislación penal boliviana y la Constitución del país considera que el cultivo y el consumo de coca forman parte de los valores culturales ancestrales bolivianos [artículo 384 de la Constitución]. Para liberarse de la presión que ejerce EE. UU. sobre ella en virtud de la Convención de 1961, el gobierno de

Morales denunció la Convención para que la práctica de *acullico* sea reconocida por la sociedad internacional como una “utilización lícita tradicional” tal y como reza el artículo 14 de la Convención de 1988.

Seis meses después de la denuncia, en diciembre de 2011, después de negociaciones con los miembros de la Convención para que se permita la práctica de *acullico*, Bolivia solicitó su reincorporación a la Convención. De todos los miembros signatarios, solamente quince (entre ellos EE. UU. y algunos países de la UE) rechazaron la petición de Bolivia. Sin embargo, la ONU propuso otra opción: la hoja de coca seguirá siendo ilegal salvo en el territorio boliviano, donde se podrá consumir. La coca en ese país no será por lo tanto ilegal, pero no podrá ser exportada.

Ante esta perspectiva, y a pesar de la intención boliviana de denunciar a EE. UU. ante la CIJ por crímenes contra la humanidad por un lado, y del deseo de los gobiernos de Colombia, México y Guatemala de despenalizar las drogas por otro, el Consejo permanente de la OEA celebrará en septiembre 2014 una Asamblea general extraordinaria para establecer una serie de normas regionales de lucha contra el narcotráfico. La asamblea servirá asimismo para acatar las disposiciones de la Declaración de Antigua de 2013.

B. El reconocimiento de la dimensión cultural del *acullico* en el derecho nacional boliviano

La hoja de coca forma parte del patrimonio cultural boliviano: es un recurso de la biodiversidad y además, un factor de cohesión social [artículo 384 de la Constitución]. El problema central del conflicto del *acullico*, el factor en el que se apoya la estrategia de contra-injerencia por parte de Bolivia, se basa en establecer una necesaria distinción entre el cultivo y el consumo, argumento en el que se concentran todas las discusiones internacionales sobre el futuro de la legislación sobre las drogas y, por consiguiente, sobre el futuro de la

integración de Bolivia dentro de la comunidad internacional. El consumo puede penalizarse mientras que el cultivo puede regularse. Si se prohíbe el primero, todavía se podría practicar el *acullico* mientras que si se prohíben los dos, se podría interpretar como una violación de la cultura ancestral boliviana.

El cultivo de la coca es una actividad agrícola y cultural orientada tradicionalmente de forma lícita hacia su consumo, su uso medicinal y los rituales de los pueblos andinos [artículo 2 de la Ley 1008]. El consumo tradicional de la coca o *acullico* se considera lícito porque corresponde a tales prácticas sociales y culturales [artículo 4 de la Ley 1008]. Por consiguiente, solo se considera necesaria la producción de la hoja de coca que cubre la demanda destinada a cubrir únicamente esas necesidades [artículo 6 de la Ley 1008]. A pesar de que esta medida permite definir el alcance normativo de la legislación boliviana, también es cierto que no permite garantizar que se interprete correctamente. De hecho, el derecho boliviano insiste en la distinción entre la coca en su estado natural (que no tiene efectos perjudiciales para la salud) y la coca *iter criminis* (que es el resultado de un proceso químico) [artículo 3 de la Ley 1008]. De esta manera, se definen como ilícitos todos los usos destinados a la fabricación de la base de la cocaína o de otra sustancia controlada [artículo 7 de la Ley 1008].

Dentro del proceso de modificación del derecho internacional sobre las drogas a favor del reconocimiento (y, por consiguiente, de la aceptación del *acullico* como práctica distinta del tráfico de cocaína) unos meses antes de que se adoptase la Convención contra el tráfico ilegal de estupefacientes, Bolivia aprobó la ley 1008 o *Ley boliviana del régimen de la coca y sustancias controladas*. En 2011, denunció la Convención de 1969 y modificó la ley 1008. La reforma rectifica precisamente las sanciones y condenas de los bolivianos que cometen delitos vinculados con la cocaína con vistas a modificar las disposiciones de la Convención de 1969 [Decretos supremos bolivianos 22099 y 22373]. El derecho boliviano basa su estrategia

de contra injerencia en la prioridad del argumento cultural, jugando con los instrumentos políticos y jurídicos. De este modo, modifica la esencia de su corpus jurídico para que sirva de ejemplo, de base, de referencia y de argumento fundamental para dar prueba de la buena fe del país de cara a la opinión internacional y de esta manera garantizar la protección nacional de su cultura.

V. Conclusión

La lucha contra el narcotráfico, forma de preservación de la seguridad internacional, en el caso *acullico*, toma formas de injerencia internacional y regional que se basan en la confusión existente en torno al cultivo, producción y consumo de coca. Pero prohibir el cultivo de coca por medidas jurídicas internacionales imposibilitaría la práctica de *acullico*, que tiene un valor cultural consagrado por la Constitución boliviana. Resulta que el diálogo entre Bolivia y la comunidad internacional se asemeja más a un juego estratégico que a una cooperación eficiente. La injerencia practicada, por una parte, al nivel internacional, testimonia de la primacía del respaldo de la seguridad para los estados. El derecho sirve para garantizarla. Por otra parte, al nivel regional, la injerencia practicada entorpece todavía más la inclusión y la protección de los valores culturales dentro el derecho. Por fin, al nivel nacional, la contra-injerencia practicada permite subrayar los defectos del derecho internacional.

La cuestión del acullico planteó el problema la legitimidad de la injerencia y, en términos más generales, igualmente la del papel del derecho cuando la protección de los valores culturales entra en conflicto con la necesaria protección de la seguridad internacional.

Desde este punto de vista, la dimensión cultural del acullico se presenta, en realidad, más como un argumento de política jurídica cuya finalidad consiste en ponerse al servicio sea de la voluntad de injerencia de algunos estados de la sociedad internacional, sea de las ambiciones políticas de Evo Morales. Entre la necesidad de respetar una cultura ancestral y la de tener en

cuenta los avances relativos a la situación del narcotráfico, el debate sobre el papel del derecho acaba aumentando más las tensiones que resolviéndolas. Aunque la antropología jurídica da pistas de resolución de tal oposición, la clave del conflicto *acullico* parece residir en el hecho de que no exista una distinción clara entre cultura y cultivo por una parte; producción y consumo por otra parte. La estricta definición de estos términos, si se tuviese en cuenta su dimensión cultural, podría permitir dar perspectivas sobre un entendimiento posible entre cultura y seguridad y, a lo mejor, pasar de una situación de injerencia a una de verdadera cooperación.

VI. Bibliografía

- Armenta, Amira. Pien Metaal y Martin Jelsma. “Un proceso en ciernes. Cambios en el debate sobre política de drogas en América Latina”. *Transnational Institute* (2012). Web. El 16 de marzo de 2014. <http://tinyurl.com/mfprjx4>
- Bettati, Mario. *Le droit d'ingérence – Mutation de l'ordre international*. Paris : Odile Jacob, 1996.
- Bettati, Mario y Bernard Kouchner. *Le devoir d'ingérence*. Paris: Denoël, 1987.
- Boero Rojo, Hugo. *Descubriendo Tiwanaku*. La Paz: Los Amigos del libro, 1980.
- Boville, Belén. *The Cocaine War in context: Drugs and politics*. United States: Algora. 2004.
- Carroll, Rory. “Ecuador breaks US trade pact to thwart ‘blackmail’ over Snowden asylum”, *The Guardian*. (2013). Web. El 16 de marzo de 2014. www.guardian.uk
- Carter, William y Mauricio Mamani. *Coca en Bolivia*. La Paz: UFLA/NIDA-TUTAPI. 1980.
- CEPRID. “Estados Unidos pretende acabar con la Unasur”, (2009), Web. Ingresado febrero 2014. <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article614>
- Comercio extranjero de los países de la OEA. Web. Ingresado febrero 2014. www.sice.oas.org
- Comercio de EEUU. Web. Ingresado febrero 2014. www.ustr.go
- Dory, Daniel et Jean-Claude Roux. “De la coca à la cocaïne, un itinéraire bolivien”. *Drogue et reproduction sociale dans le tiers monde*. Paris : Edition de l’Aube. 1998. 21-46.
- Gidwani, Risha. “Coca Production and Eradication in Bolivia: Detrimental Effects of IMF and US policies on Economic Progress and Human Rights”. *Bolivian Research Review*, 2003, vol. 3 (2). http://www.bolivianstudies.org/revista/2003/2003_07.pdf
- Gootenberg, Paul. “La filière coca du licite à l’illicite: grandeur et décadence d’une marchandise internationale”. *Hérodote*. 2004/1: 66-83.
- Legislacion boliviana infoleyes. Web. Ingresado febrero 2014. <http://bolivia.infoleyes.com>
- Mc Whinney, Edward, “La déclaration sur l’inadmissibilité de l’intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté (résolution 2131 (XX) de l’assemblée générale des Nations Unis, en date du 21 décembre 1965)”, *United Nations Audiovisual Library of International Law* (2012). Web. El 16 de marzo de 2014. http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_2131-xx/ga_2131-xx_f.pdf
- Moreau Defarges, Philippe. *Droits d'ingérence. – Dans le monde post-2001*. Paris: Sciences Po les presses, 2006.

- OEA, Declaración de Antigua, Guatemala, 7 de junio de 2013.
- OEA, Actes et documents volume I, AG/DEC.66 à AG/DEC.68 (XLI-O/11); AG/RES.2617 à AG/RES.2698 (XLI-O/11), 41e session ordinaire, 5-7 juin 2011
- ONU, Convención única sobre los estupefacientes de 1961
- ONU, Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicótropa de 1988
- ONU, Resolución 1624 (2005), S/RES/1624 (2005), 14 de septiembre de 2005.
- ONU, Resolución 1373 (2001), S/RES/1373 (2001), 28 de septiembre de 2001.
- ONU, C.N.829.2011.TREATIES-28, Convention Unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le protocole portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, NY, août 1975
- ONU, résolution 2131 (XX) de l'assemblée générale des Nations Unies, en date du 21 décembre 1965, en ligne
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2005).
Informe Mundial sobre las Drogas 2005. New York: United Nations. [Versión electrónica]
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2010).
- Coca Cultivation in the Andean Region – A survey of Bolivia, Colombia and Perú, 2008.
New York: United Nations. [Versión electrónica]
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2010).
Informe Mundial sobre las Drogas 2010 .New York: United Nations. [Versión electrónica]
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, (2010).
Estado Plurinacional de Bolivia – Monitoreo de cultivos de coca, 2010, septiembre 2011, [Versión electrónica]
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2011). Informe Mundial sobre las Drogas 2011 .New York: United Nations. [Versión electrónica]
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2012).
Informe Mundial sobre las Drogas 2012. New York: United Nations. [Versión electrónica]
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2013).
Informe Mundial sobre las Drogas 2013. New York: United Nations [Versión Electrónica]

- Organización de los Estados Americanos. Web. Ingresado abril 2014. www.oas.org,
- Organización regional comunidad andina. Web. Ingresado abril 2014. www.comunidadandina.org
- Ponton, Daniel. “La economía del narcotráfico y su dinámica en América latina”, *Revista de Ciencias Sociales FLACSO*, n47, septiembre 2013: 135-153.
- Rocabado, Franco Gamboa. “Cocaleros en el gobierno: Bolivia y la erupción del caos”, *Bolivian Studies Journal*. Vol. 7 n°2. Noviembre-Diciembre 2008. Web. Ingresado enero 2014.
- Salazar, Hernando. “Acuerdo de bases entre Colombia y Estados Unidos queda sin efecto”, *BBC Mundo Colombia* (2010), Web. Ingresado enero 2014. www.bbc.co.uk
- Sanabria, Harry. *The coca boom and rural change in Bolivia*. Michigan: University of Michigan. 1993.
- Santana, Adalberto. *El narcotráfico en América latina*. Argentina: Siglo XXI Editores. 2004.
- Spedding, Alison. “Cocataki, Taki-Coca: Trade, Traffic and Organized Peasant Resistance in the Yungas of La Paz”. *Coca, Cocaine and the Bolivian Reality*. New York: State University of New York Press. 1997. 117-139.
- Spedding, Alison. “Coca Eradication: A Remedy for Independence?-with a Postscript”. *Anthropology Today* (1989): 4-9.
- Sociedad De las Naciones, CM.88.M.44. 1925. XI, Convention- Protocole- Acte Final. Ginebra. El 19 de febrero de 1925.
- Thoumi, Francisco. *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*. Washington: Woodrow Wilson Center. 2003.
- Unites States International Trade Commission, “Andean Trade Preference Act: Impact on U.S. industries and consumers and on Drug Crop Eradication and Crop Substitution”, Fourteenth Report, 2009.
- Unites States International Trade Commission, “Andean Trade Preference Act: Impact on U.S. industries and consumers and on Drug Crop Eradication and Crop Substitution”, Fifteenth Report, 2011.
- United States Presidential Documents, Federal Register/ Vol. 67, No. 214 / Tuesday, November 5, 2002 [Versión electrónica]