

EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO ALTERNATIVO: EL CASO DE LA REGIÓN ANDINA Y EL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA

"We have to travel the path less traveled by" : Robert Frost
(Tenemos que tomar la ruta menos transitada)

Carlos Gustavo Cano*

Madrid, Mayo del 2001

* Economista colombiano (Universidades de los Andes de Colombia, Lancaster de Inglaterra y Harvard de Estados Unidos). Ha sido asesor en banca de inversión y presidente de la Federación Nacional de Arroceros (FEDEARROZ), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Corporación Colombia Internacional (CCI), la Caja Agraria (hoy Banco Agrario) y el diario El Espectador. Y miembro del Comité Nacional de Cafeteros y de las Juntas Directivas de la Asociación Bancaria y de los bancos Popular, del Estado, Caja Social y Fundación Social. En la actualidad es Coordinador de la Unidad de Desarrollo Rural Alternativo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) con sede en Lima (Perú). Este trabajo es de responsabilidad personal y exclusiva del autor, y, por tanto, no compromete a las instituciones con las cuales ha estado o está vinculado. E mail: carlosgcانو@hotmail.com

I. UN PROBLEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

Ciertamente la producción mundial y el consumo de drogas sicotrópicas ilícitas han representado, en especial desde la caída del muro de Berlín y la finalización de la era de la guerra fría, uno de los más serios problemas de seguridad nacional tanto para los gobiernos de Estados Unidos como para los colombianos y sus vecinos de la Región Andina.

Pero no por igual. Para los primeros, el eje de la solución yace en la fumigación o supresión forzosa de los cultivos de materias primas de origen agrícola utilizadas en su elaboración. Pues, como afirmó Lee Brown, el primer zar antidrogas de la administración Clinton, “es más fácil acabar con el panal que luego con las abejas volando.” En similar sentido se pronunció el nuevo zar, recientemente designado por el Presidente Bush, John P. Walters, quien declaró que es preciso combatir el negocio de las drogas “en la fuente.”

Mientras que para los segundos, lo que está en juego no es la simple erradicación de los cultivos de uso ilícito exigida por aquellos – cuyo mercado sigue estando a la cabeza entre todos los del mundo –, sino la lealtad al Estado de Derecho de los cientos de miles de familias campesinas cuyas que, a fin de poder sobrevivir, vienen dependiendo de esa actividad. Lealtad refundida por su desconfianza en aquél e hipotecada a las guerrillas – primero en el Perú y ahora en Colombia –, las cuales se la han arrebatado a la fuerza o comprándosela mediante su protección personal y económica, que en realidad se ha convertido en un instrumento de sometimiento servil y cruel explotación.

Adicionalmente, en análoga medida cuentan los problemas de seguridad humana y ambiental, materializados en los devastadores efectos sobre la salud, el medio ambiente y los recursos naturales de las fumigaciones, de un lado. Y, del otro, del desplazamiento forzoso o huida de los cultivadores en busca de espacios geográficos más remotos para reemplazar sus siembras donde el acceso de los equipos aeronáuticos sea más difícil. Todo ello se ha reflejado en masiva tala de bosques, deterioro de los suelos, contaminación de las corrientes de agua, e invasión de parques y reservas naturales. Cabe señalar que para sembrar una hectárea de coca, hay que destruir, en promedio, tres de bosque. Y que en la elaboración de pasta básica de cocaína intervienen hasta 32 precursores químicos nocivos, entre los cuales se destacan el permanganato de potasio; el hidróxido de amonio; los ácidos sulfúrico y clorhídrico; acetona, metil y etil y acetato de etilo; y cemento.

Tal es la diferencia fundamental que ha dividido a la opinión pública nacional e internacional frente al Plan Colombia, cuya estrategia central está anclada en la erradicación con agroquímicos amparada en la represión militar – la prioridad gráficamente descrita por Brown y refrendada por Walters –, en tanto que el Desarrollo Alternativo apenas figura como una herramienta atenuante o residual de sus costos sociales y de sus secuelas relativas a los derechos humanos de los pobladores rurales.

En esta materia, el discurso oficial del Perú desde 1990 ha sostenido que, sin oponerse al marchitamiento de la clandestina actividad, es evidente que una represión que deje a

los agricultores sin otras opciones económicas derivaría en la agudización de su pobreza crítica y en una guerra civil insospechada. Y que, por ende, urge la presencia efectiva del Estado para “arrebatarles a los narcotraficantes y a los que actúan con ellos, en alianza abierta o encubierta, la lealtad de millones de campesinos.”¹

Ese año, el entonces Presidente George Bush también le había pedido al gobierno peruano montar una especie de Plan Perú, consistente en el equipamiento y entrenamiento de 4.200 de sus soldados a fin de destruir las plantaciones de hoja de coca mediante acciones contra sus productores. Pero éste se rehusó a hacerlo, tras una década de intentos fallidos por la vía de la represión, marcando una diferencia entre los agricultores y los traficantes, o, en otras palabras, entre el campesinado y las redes de compra.

Y, con esa base, lejos de continuar persiguiéndolos y en vez de fumigar sus sementeras, adoptó una conducta inspirada, según la retórica gubernamental de la época, en el reconocimiento de su racionalidad, comenzando por la despenalización de su actividad. Y, por tanto, optando más bien por la persecución contra las redes de compra y sus aviones, con la cual se provocó, por la vía de la disminución de la demanda, la caída de los precios de la coca, que fue el factor realmente clave para la reducción de las siembras de 115.000 hectáreas en 1995 a 34.000 hectáreas el año anterior.²

Tales argumentos estuvieron apoyados en ese momento por algunos militares, quienes creían sinceramente, como lo ha explicado el General Alberto Arciniega – el entonces jefe del establecimiento castrense en el Alto Huallaga -, que la propuesta norteamericana no habría sido sino un vehículo para fortalecer aún más al movimiento Sendero Luminoso, cuya financiación provenía principalmente de las contribuciones que los cultivadores de coca le tenían que pagar por su protección. Y que, en su lugar, deberían aprender de la máxima de Ho Chi Minh y sus discípulos, según la cual mientras las guerrillas puedan mezclarse con el pueblo campesino, como el pez se sumerge en el agua, jamás será derrotado. Fue así como el levantamiento terrorista se debilitó, y luego, con el concurso de las célebres “rondas campesinas”, terminó virtualmente aniquilado.³

Luce paradójico que el totalitario régimen de Alberto Fujimori hubiera tomado un camino opuesto al de la formalmente democrática Colombia, destinado a combatir la fuente nutricia de la subversión izquierdista. Sin embargo, los acontecimientos recientes han demostrado que el verdadero ánimo que se escondía detrás de tan bien adornada presentación, era transar favores, “licencias de funcionamiento” y armas con los narcotraficantes, al menos de parte de quien fungía como su asesor en el área de seguridad nacional.

En análogo sentido al discurso oficial del gobierno peruano se ha planteado lo que podría denominarse la doctrina Antezana, inspirada en el ex viceministro de Agricultura y dos veces jefe de la misma cartera en Bolivia Osvaldo Antezana, quien sostenía que su país no aspiraba a recibir ayuda externa reembolsable, sino, en cumplimiento de una obligación moral de los consumidores, el pago de indemnizaciones que, a través del

¹ Doctrina Fujimori sobre la Política de Control de Drogas y Desarrollo Alternativo. Lima, Octubre 26 de 1990.

² Cotler, Julio. Drogas y Política en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 1999.

³ Arciniega, Alberto. Buenos Días Ejército del Perú. Ediciones Referéndum. Lima, 2001.

Desarrollo Alternativo, le compensaran el enorme daño propinado a su economía por la erradicación sin sustitución de los cultivos de coca, y así le permitieran recuperar la confianza de sus campesinos y sus indígenas en el Estado. Allí la extensión sembrada pasó de 48.000 hectáreas en 1996, a 15.000 hectáreas el año anterior.

No obstante, la verdad es que tales posiciones a la postre no han sido sino un *wishful thinking*, o sea la acostumbrada práctica de pensar con el deseo, a juzgar por la miseria en que terminaron atrapados los ex cocaleros de ambas naciones, lo cual constituye un elocuente testimonio sobre el fracaso del Desarrollo Alternativo. Y, consecuentemente, por el llamado “efecto globo” en virtud del cual, tras la represión en el Monzón y el Alto Huallaga en Perú y en los Yungas y el Chapare en Bolivia, ésta se multiplicó en Colombia, primero en Guaviare y luego en Caquetá, y, finalmente, en el Putumayo, el sur de Bolívar, el Catatumbo y la Serranía del Perijá.

Así ocurrió tras la decisión de los narcotraficantes de fomentarla finalmente en el patio colombiano mediante una audaz y masiva operación de agricultura contratada ante la dificultad y los “crecientes costos” que implicaba seguir dependiendo de sus anteriores fuentes. Y al emprenderse ahora por parte de las autoridades, bajo la asistencia norteamericana a través del Plan Colombia, la eliminación de las siembras allí, los habitantes de las provincias vecinas de Ecuador, Venezuela y Brasil y sus respectivos gobiernos han entrado en un estado de creciente nerviosismo.

En el primero, ya se han reportado por primera vez siembras de coca y amapola. Mientras que en Venezuela la tensión es aguda debido a las migraciones de mano de obra desplazada de Colombia, y en Brasil se estima que existe un área de 20.000 hectáreas dedicadas al cultivo del alcaloide.

Y así, sucesivamente, avanza la ola de éste sinfín. O sea que lo ocurrido en Bolivia y el Perú representa no más que una victoria pírrica desde el punto de vista del negocio en el ámbito de la Región Andina, ya que lo que viene sucediendo es una corrida de la actividad hacia otras áreas, sin reducirse en un ápice el flujo global de las drogas hacia sus tradicionales centros de destino.

Los primeros intentos serios y formales de emprender programas de Desarrollo Alternativo en la Región Andina comenzaron en Bolivia hace 27 años, posteriormente en Perú, y más recientemente en Colombia. Tras el repaso de sus respectivas experiencias, resulta evidente la existencia de notorios errores en su concepción y en su aplicación que pueden contribuir a explicar sus fracasos y, por ende, a enmendarlos.

Entre los trabajos mejor documentados que apuntan en esa dirección cabe señalar el realizado recientemente por el investigador de la Universidad Internacional de la Florida Francisco Thoumi, el cual será publicado en breve por la John Hopkins University⁴.

De otra parte, los ejercicios en campo, la elaboración y evaluación de proyectos, y la constatación personal de quien escribe estas líneas en Bolivia, Colombia y Perú durante los últimos tres años, le han permitido confirmar las observaciones de Thoumi, pero sin compartir su conclusión de que no sería posible, bajo ninguna circunstancia, ni aún con una sustancial reorientación de sus modalidades, que el Desarrollo Alternativo se torne

⁴ Thoumi, Francisco E. *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*. Versión en Borrador. Viena, 2000.

en una herramienta eficaz para provocar la reducción de las áreas sembradas en coca y amapola.

Por tanto, dentro de este orden de ideas es conveniente enumerar, así sea en el corto espacio del presente documento de manera apenas sumaria y enunciativa, las experiencias más recientes y relevantes de las tres naciones afectadas con mayor intensidad por este flagelo planetario.

II. EL CASO DE BOLIVIA

En 1974, por primera vez en la historia de la Región Andina que había formalizado su existencia seis años atrás mediante la firma del Acuerdo de Cartagena, el Secretario de Estado de los Estados Unidos autorizó al entonces Presidente boliviano, General Hugo Bánzer, el mismo que hoy ocupa por segunda vez ese cargo, un aporte de US\$5 millones para financiar estudios que condujeran a la identificación y promoción de oportunidades de inversión sustitutivas de los extensos cultivos ilegales de coca en las zonas de los Yungas y el Chapare.

Doce años más tarde un grupo de analistas, tras evaluar los primeros proyectos en marcha, llegó a la conclusión de que habían sido mal concebidos, advirtiendo que en su lugar, a fin de prevenir la ulterior expansión de las siembras en el Chapare, se debería haber impulsado más bien la creación masiva de empleos en los sitios de donde provenían los inmigrantes hacia sus centros cocaleros, es decir en la Sierra, con el objeto de atacar las causas - en vez de los efectos - de este fenómeno con importantes ingredientes demográficos.

Ese mismo año, en noviembre de 1986, la administración del Presidente Paz Estenssoro desistió de dichos intentos sustitutivos y, a cambio, adoptó una simple política de eliminación de los cultivos mal llamada “voluntaria”, con base en una compensación de US\$2.000 por hectárea y un plazo de 12 meses a cada campesino, con la advertencia de que al cabo de ese período el Estado aplicaría todo el peso de su fuerza en contra de los que no lo hubieren hecho.

Los afectados desde entonces se quejaban de que su participación en la formulación de esta y las demás políticas de combate a los cultivos era nula; que todas solían venir de arriba hacia abajo sin tener en cuenta la opinión de las bases; y que por tal razón estaban condenadas al fracaso. En efecto, poco después se comprobó que esta forma de adjudicar las compensaciones lo que produjo fue una masiva renovación de cocaleros viejos financiada con esos recursos, y un impacto similar al de un precio de sustentación para la hoja de coca.

Posteriormente fue dictada la Ley 1008 de 1988, que se halla aún vigente, y que ordena la erradicación gradual a cambio de un plan de desarrollo rural integrado, típico de zonas de colonización, orientado hacia la construcción de infraestructura de agua potable, energía, crédito, asistencia técnica, vías e investigación agrícola. Sin embargo, a pesar de las recomendaciones impartidas por los gobiernos a los organismos ejecutores, casi siempre de origen foráneo y sin conocimientos suficientes sobre la racionalidad andina, la participación de los campesinos en su formulación tampoco se

materializó, y sus resultados han sido no solamente insignificantes, sino también notoriamente contraproducentes.

En efecto, en no pocos casos el sólo mejoramiento de la infraestructura en las zonas de cultivo, sin la participación de sus pobladores en la creación de fuentes productivas de empleo bien remunerado y permanente, llevó a la conformación de condiciones aún más propicias para una producción cocalera con mayores niveles de eficiencia y competitividad de la cual se beneficiaron fundamentalmente sus compradores, dejando a los productores primarios expuestos a las vías represivas por parte de unas autoridades cada vez más frustradas y acosadas por la presión internacional.

Adicionalmente, en materia de crédito agrícola, los cultivadores siempre se han resistido a aceptar el pago de intereses durante los períodos pre-operativos o pre-productivos de los proyectos sustitutivos de la coca, bajo el argumento muy razonable de que lo que hay que sustituir es el flujo de caja de esa actividad por otro similar, en vez de tener que aventurarse a sacrificar sus entradas de hoy por unas inciertas y muy dudosas promesas en el futuro.

Así las cosas, la mayoría de los programas de Desarrollo Alternativo no ha obtenido sino malos resultados. En 1997, por ejemplo, tras una evaluación adelantada por Gregorio Lanza en 14 plantas de procesamiento de yuca, palmito, té y leche, se encontró que sólo dos estaban en operación. Durante ese ejercicio se hizo notable el caso de una planta pasteurizadora donada por el gobierno sueco por intermedio de una iglesia protestante, la cual se instaló en una zona bananera sin pastos. Episodio muy similar al de una célebre donación de una pasteurizadora por parte de la cooperación italiana en Colombia tras la erupción del volcán nevado del Ruiz, en Lérída, un municipio donde no había vacas.

Ahora bien, a pesar de las circunstancias anteriormente anotadas, el hecho de que en Bolivia el área sembrada en coca en vez de haber crecido se haya mantenido constante entre 1990 y 1997, sólo se puede explicar por los golpes sufridos por los carteles de Medellín y Cali, y en particular por la decisión de los sucesores de sus cabecillas de impulsar el traslado de la producción primaria a Colombia en respuesta a los tropiezos que les estaban ocasionando las labores de interdicción del Gobierno peruano en contra de los vuelos de sus aviones por su territorio.

De otra parte, durante todo este tiempo la más grave consecuencia de la falta de participación de los beneficiarios desde el inicio del trazado de los programas; de la ausencia de consenso entre los productores acerca de los mismos; y del desconocimiento de su específica racionalidad por parte de las entidades ejecutoras, ha sido la pérdida de la confianza del campesinado en el Estado, en los organismos de Cooperación Internacional, y en las políticas de Desarrollo Alternativo.

Al punto de que para sus voceros el vocablo 'alternativo' se ha tornado, cada vez en mayor medida, en sinónimo de engaño e imposición; los organismos cooperantes y sus consultores, en los grandes ganadores; el Estado, en una categoría ajena, remota y represiva; y la coca, en el único cultivo que les ha dado poder ante éste y la comunidad internacional, pues de no haberla sembrado, según ellos mismos, no habrían podido llamar su atención.

A partir de 1998 otra ha sido la suerte de los cocaleros con el regreso al poder del General Bánzer, quien, bajo el lema “Por la Dignidad”, puso en marcha una política de erradicación forzosa que ha arrojado resultados eficaces en corto término desde el exclusivo ángulo de ese objetivo. De suerte que a Bolivia sólo le queda en la actualidad una extensión de coca ilícita por erradicar de 3.000 hectáreas, a juzgar por las cifras reveladas por *The Economist*. Es decir, sin contar con las 12.000 hectáreas que por razones históricas y culturales se le permite conservar a la población de los Yungas – concentrada en los municipios de Coroico, la Asunta y Caranavi -, para su propio consumo.

Es un aparente triunfo del Gobierno desde el punto de vista de la estrategia de eliminación de la oferta “excedentaria” destinada a la elaboración de pasta básica de cocaína para su ulterior refinación, adelantada por el Plan Dignidad del Presidente. Pero el balance social y político es desastroso, pues, tras su reducción, dicha fuente de empleo e ingresos no ha sido suplida por opción alguna diferente al ocio.

De ahí el levantamiento organizado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, cuyo presidente, Felipe Quispe Huanca, suscribió en octubre del año anterior una “acta de rendición” de cincuenta puntos, entre los cuales figuraban cláusulas tan ambiguas como “precios justos” para la producción agrícola lícita, y tan debilitantes para el Estado como el retiro de la fuerza pública del Chapare a cambio del cese del bloqueo que con su protesta habían provocado sus afiliados. En tanto que, bajo el lema “coca o muerte”, una mayoría de rebeldes disidentes, conducida por el diputado y dirigente indígena Evo Morales, reclamaba como solución definitiva la autonomía territorial de las comunidades cocaleras. Como era de esperarse, el gobierno no pudo cumplir el pliego de promesas, y el levantamiento ha vuelto a tomar fuerza y a perturbar la calma.

III. EL CASO DEL PERÚ

En cuanto al Perú se refiere, las conclusiones que se pueden sacar relativas a las experiencias de la Cooperación Internacional son, en lo fundamental, las mismas. Al fin y al cabo, a pesar de que los programas pioneros se iniciaron en Bolivia con aproximadamente una década de anterioridad a los del Perú, las condiciones geográficas, culturales y agroecológicas de ambas naciones no se apartan sustancialmente unas de otras.

Igual aseveración puede hacerse de sus fuentes y modalidades de operación, caracterizadas, sobre todo en el caso de las más importantes - que han sido las norteamericanas -, por la contratación de la formulación y ejecución de los programas a través de un grupo de organizaciones no gubernamentales de su mismo origen que ordinariamente compiten y se rotan entre sí, las cuales, a su vez, suelen subcontratar a entidades y consultores locales para realizar los trabajos de campo.

Adicionalmente, cabe señalar el marcado acento “productivista” o primario de los proyectos, es decir, sin articulación suficiente con los procesos de poscosecha, ni acceso efectivo a fuentes formales de crédito, ni conexión directa con los mercados. En otras palabras, sin planes de negocios integrales que garanticen su ulterior réplica y

expansión, cuyo logro no ha sido posible, entre otras razones, por las deficiencias institucionales en materia de financiamiento interno, y por el excesivo riesgo de los proyectos en términos bancarios debido a su fragilidad operativa y a su muy reducida capitalización.

Por consiguiente, concurren en la misma canasta de problemas las causas ya mencionadas de la endémica ineficacia de los programas: desarrollos de “arriba hacia abajo” que no consultan, ni estimulan, ni cuentan con la participación por consenso de las comunidades previamente a su formulación. De ahí el divorcio entre su índole y la racionalidad económica y cultural de sus supuestos beneficiarios. Y, como consecuencia, la pérdida de su confianza en el proceso y en las instituciones que en este intervienen.

A ello se agrega el hecho de que la agencia gubernamental encargada de dichos programas – la Comisión para el Control del Abuso de Drogas (CONTRADROGAS) -, probablemente por haber nacido dentro del marco de una estrategia de combate al consumo nacional de narcóticos, en vez de encontrarse adscrita al Ministerio de Agricultura depende del Ministerio de Salud. Dicha circunstancia la ha mantenido aislada funcionalmente del resto de las políticas de desarrollo rural, en especial de las de corte sectorial, además de imprimirle un sello más policial que racional frente a los productores, característica que contradice en esencia el espíritu que, al menos en la forma, pretendía exhibir la doctrina oficial que impera desde el inicio de la década pasada.

Una excepción comienza a perfilarse, sin embargo, en algunos programas impulsados por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (PNUFID), que cuentan como eje la promoción de la palma aceitera en los departamentos de Ucayali y San Martín, los cuales, bajo la dirección del Ministerio de Agricultura y la aprobación y apoyo de la mencionada agencia de las Naciones Unidas, se han articulado en un programa de desarrollo regional de alta prioridad nacional. En su desenvolvimiento se espera que participen otras órbitas del Estado y de la comunidad internacional que serían responsables de propiciar la integralidad del proceso en aspectos relativos a la infraestructura física y social, la industria, el comercio exterior, la capacitación y el financiamiento, además de las organizaciones comunitarias de base cuyas demandas y propuestas en tal dirección han sido la llave para el lanzamiento esa iniciativa.

En análogo sentido, el Ministerio de Agricultura ha propuesto convertir también el programa de Desarrollo Alternativo de cacao en el valle de Apurímac en un plan nacional materializado en dicha zona, dentro del marco del desarrollo regional y bajo su rectoría. Sin embargo, tal determinación dependerá, en últimas, de la agencia de Cooperación Internacional responsable del programa, y, como también sucede en el caso de la palma aceitera, de los recursos que asigne el Gobierno para tal efecto.

La condición de “bancabilidad” es clave para el crecimiento sostenible de los programas y proyectos de Desarrollo Alternativo, pues implica, de un lado, que la Cooperación Internacional debe concentrar su responsabilidad en la financiación del diseño y construcción de los “prototipos” y su puesta en marcha, mientras que el Estado tiene que continuar cofinanciando los instrumentos de política general que sobre su perfil se adopten a fin de garantizar su multiplicación. Y, del otro, que aquellos deben pasar

primero que todo las más exigentes pruebas de la competitividad operativa y la viabilidad financiera. De lo contrario, como ha ocurrido en el pasado, apenas se retiren sus consultores con sus recursos, tales programas seguirán derrumbándose como castillos de naipes sin haber superado los estrechos límites de sus plataformas de lanzamiento.

Por razón de la ineficacia de los programas corrientes de Desarrollo Alternativo o, al menos, de su extrema fragilidad, las cotizaciones de la hoja de coca comenzaron a recuperar sus anteriores niveles en el Perú a partir del momento en que se aprobó el Plan Colombia, cuyos primeros “éxitos” en términos de la destrucción de plantaciones en el departamento de Putumayo, donde ahora se localiza el 40% de la producción de Colombia en 60.000 hectáreas plenamente verificadas, está induciendo su rebrote.

De acuerdo a Patrice Vandenberghe, representante en el Perú del PNUFID, sus más recientes estimaciones ya muestran un incremento del 20% sobre las 34.000 hectáreas que el año pasado conformaban la extensión plantada, y una acentuada tendencia a seguir creciendo aún más, lo cual representa un punto de inflexión negativo en la lucha contra los cultivos de la hoja en ese país.

No obstante, el Embajador de Estados Unidos insiste en que dicha cifra no ha variado, y que, por el contrario, sus progresos en esa lucha son evidentes e irreversibles. Y en que el único método empleado para ello ha sido el corte de raíz de las plantaciones.

“Hay más coca de la que se piensa – sostiene Vandenberghe -. Además, vemos una tendencia a sembrar más coca o a recuperar las hectáreas abandonadas... Los campesinos han sembrado nuevos cocales fuera de las áreas tradicionales de cada valle. Los han puesto en las cumbres de los cerros y sólo son visibles desde avión o helicóptero. Si bien el crecimiento está ocurriendo en todos los valles, la tendencia es más pronunciada en Apurímac e Inambari-Tambopata, donde también está ocurriendo un cambio sustancial en los lugares de siembra – prosigue su informe -. El precio es la llave del problema. Mientras los precios del cacao, café y palmito, que son cultivos impulsados por los programas de Desarrollo Alternativo, se mantienen bajos, el de la coca está aumentando.”

Según PNUFID, el 15 de abril el precio de la hoja de coca en los valles de Apurímac, Aguaytía y Uchiza estaba entre los US\$20 y los US\$25 por arroba, mientras que en el valle del Monzón llegó hasta los US\$39, un nivel contra el que los cultivos alternativos no pueden competir. Adicionalmente, “durante diez años de programas de Desarrollo Alternativo, sólo hemos beneficiado a cerca de 25.000 familias. Es como una gotita de agua en un terreno seco... Durante años se presentó como éxito el abandono de superficies sembradas con cocales cuando el precio de la hoja estuvo bajo. Son estas superficies las que se rehabilitan ahora. Por esto el Perú es tan atractivo para los narcotraficantes. Una pequeña inversión directa les reporta grandes ganancias. En su pobreza, los campesinos ven una oportunidad para mantenerse... Para revertir este problema deberíamos multiplicar por 50 las inversiones que están haciendo estos programas.”⁵

⁵ Declaraciones al diario El Comercio. Lima, 28 de abril del 2001.

De otra parte, de acuerdo a un informe del investigador sobre asuntos de narcotráfico Roger Rumrill, tras una inspección en la Amazonía peruana limítrofe con Colombia realizada en abril de este año, “como efecto del Plan Colombia, los narcotraficantes colombianos han retornado a las cuencas cocaleras peruanas, su antigua ubicación durante los años 80, y los precios de la hoja de coca peruana han comenzado a incrementarse. De 5 dólares en 1998, hoy se puede encontrar a 30 dólares la arroba inglesa (11.5 kilos) de hoja de coca y los campesinos han comenzado de nuevo a cultivarla.”

La verdad es que en el Perú la situación parece estar llegando a un punto explosivo debido a la supuesta aplicación de diversos agentes biológicos con imprevisibles consecuencias en algunas zonas donde se ha comprobado la presencia de siembras nuevas, como el Monzón y el valle del Apurímac, a juzgar por las aseveraciones de sus líderes cocaleros durante un reciente simposio sobre el tema realizado en Lima en el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).⁶ “Al paso que vamos, el terrorismo también va a rebrotar. Porque el Desarrollo Alternativo no es más que una estafa para los campesinos, y un medio de enriquecimiento únicamente para organizaciones extranjeras que vienen a plantar unas cuantas maticas de palmito, maracuyá, piña o cacao, a tomarse unas fotos, a cortar una cinta y a imprimir un bello folleto, para luego irse sin dejar rastro alguno y sin rendirle cuentas a nadie”, afirmó Nancy Obregón Peralta, una impulsiva mujer de 30 años procedente de Tocache, un importante centro productor del Alto Huallaga.

“Se trata de la regla de oro, que consiste en que quien pone el oro pone la regla”, agregó José Villanueva, ex alcalde de San Francisco, un pequeño poblado ubicado en la selva en el departamento de Ayacucho, citando otra memorable frase del profesor de Economía de la Universidad del Pacífico Carlos Amat, actual Ministro de Agricultura, al describir de manera gráfica la forma en que regularmente ha operado la Cooperación Internacional en éste campo.

De otro lado, Rebeca Tuesta Cárdenas, una enérgica mujer morena presidenta del Comité de Defensa de los Intereses de Curimaná en la provincia de Padre Abad, departamento de Ucayali, denunció ante una mesa de diálogo entre representantes del gobierno del Presidente Valentín Paniagua y los cocaleros la erradicación violenta de cultivos de coca. “Desde helicópteros se dejan caer objetos semejantes a unas pastillas blancas sobre las plantaciones de coca. Varios campesinos hemos visto cómo arrojaban desde los helicópteros estas pastillas. Incluso hemos recogido varias de ellas, pero a los dos días desaparecen. De ello son testigos el párroco, el gobernador y el médico de la zona.”

Durante el mes de mayo de este año el malestar se generalizó, y, como consecuencia, se presentó un sinnúmero de paros y demostraciones de descontento y preocupación por parte de diversas organizaciones campesinas de las principales zonas de producción, en particular del Alto Huallaga, Alto Monzón, Uchiza, Aucayacu, Chinchao, Padre Abad y Aguaytía.

Sus principales quejas se concentran en señalar el recrudecimiento de las acciones de erradicación “forzosa y violenta”, a pesar de que el cultivo no es ilegal en el Perú; el

⁶ Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Simposio sobre la Experiencia de la Región Andina en la Lucha Anti-Drogas y el Plan Colombia. Lima, Diciembre 13 y 14 del 2000.

fracaso de los programas de Desarrollo Alternativo; y la celebración de nuevos consorcios que se encargarán de la continuación de los mismos “a espaldas de los campesinos...sin tener en cuenta a las organizaciones de base, Gobierno y agricultores teniendo como base la Mesa de Diálogo y Concertación.”⁷

IV. EL CASO DE COLOMBIA

Finalmente, en Colombia, aunque al inicio se le conoció como un Programa Especial de Cooperación (PEC) financiado por un grupo de países desarrollados, el Desarrollo Alternativo comenzó a adquirir un perfil más o menos formal después del asesinato del entonces candidato a la Presidencia de la República Luis Carlos Galán en 1989. Sin embargo, en los términos de Thoumi, “la evaluación de este programa muestra un alto grado de improvisación, falta de continuidad y seguimiento, e intentos de la burocracia colombiana de capturar esos fondos externos bilaterales y multilaterales a fin de mantener sus propias operaciones. La mayoría de los proyectos tuvo muy poca relación con la lucha contra las drogas y no fue implementada.” De otra parte, agrega Thoumi, “la vida de las burocracias domésticas e internacionales dedicadas a la cooperación técnica depende de la continuidad de los flujos de la asistencia internacional. Esta fuerza arrolladora supera a la importancia de la calidad de los proyectos.”

Para llegar a esa conclusión, un grupo evaluador, encabezado por Thoumi, examinó 112 proyectos para los cuales el Gobierno colombiano había pedido financiamiento externo. El tipo de proyectos y el porcentaje de los fondos solicitados, fueron los siguientes: promoción de exportaciones, 8%; desarrollo industrial, 37%; sustitución de cultivos, 15%; Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), 28%; desarrollo rural, 3%; sistema judicial, 6%; programa de libertad de prensa, 2%; programas de la juventud, 1%; y mejoramiento de la imagen del país en el exterior, 0.1%.

Después de agrias confrontaciones entre los países sobre las formas más indicadas para ayudar a Colombia durante la etapa conocida como “narcoterrorismo”, los aportes finalmente provinieron de las siguiente fuentes: Estados Unidos, US\$200 millones; Unión Europea, US\$75.6 millones; Luxemburgo, US\$20 millones; Alemania, \$15 millones; y PNUFID, US\$36 millones. Francia y la Gran Bretaña se abstuvieron de contribuir por considerar que los programas de Desarrollo Alternativo terminarían politizándose, por sus dudas sobre la efectividad de los mismos, y por la excesiva influencia de Estados Unidos en su orientación.

A la altura de 1995, solamente el 29% de los proyectos estaba concluido o en proceso de ejecución; el 15% seguía estudiándose; y el 56% había sido abandonado. Entre los primeros cabe destacar la promoción de la producción de seda natural, la modernización del Instituto de Comercio Exterior, programas de desarrollo e innovación tecnológica, asistencia técnica para el mejoramiento de la calidad en la producción de manzanas, y hasta programas para el control de la fiebre aftosa.

Años más tarde, en 1994, entró en funcionamiento el PLANTE, el instituto rector del Desarrollo Alternativo en el país, adscrito directamente a la Presidencia de la República.

⁷ Asociación de Agricultores y Productores de Hoja de Coca del Alto Huallga, Valle del Monzón y Padre Abad-Aguaytía. Lima, Mayo 11 del 2001.

Desde entonces, se han emprendido numerosos proyectos en diversas zonas, en su mayoría muy pequeños y excesivamente dispersos frente a la dimensión real y a la naturaleza del problema, de cuyos resultados infortunadamente no se dispone de evaluaciones beneficio - costo sistemáticas y confiables por cada caso.

Entre estos figuran muchas inversiones que antes eran atendidas por el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), y la Caja Agraria, como construcción de vías, adecuación de tierras, vivienda, recreación, educación, salud y crédito rural. O sea que, en buena parte, ya provenían de recursos de los presupuestos públicos y, por tanto, no deberían contarse como iniciativas genuinamente nuevas ni específicamente destinadas a programas de Desarrollo Alternativo. Además, proyectos de sustitución en los mismos sitios de producción de coca por café, banano, yuca, caña de azúcar, frijol, frutas, cacao, palmito, palma aceitera, caucho, ganadería, porcicultura, acuicultura y reforestación. Y en localizaciones tan diversas como los departamentos del Cauca, Nariño, Caquetá, Putumayo y Guaviare, entre otras.

Sin embargo, como comúnmente se dice, por sus resultados los conoceréis. Lo cierto es que desde la iniciación del PEC hace 12 años, el área sembrada en coca y amapola en Colombia se ha quintuplicado, llegando actualmente a 162.000 hectáreas, según el Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) creado por el Gobierno y las Naciones Unidas y basado en el servicio francés de fotografía satelital Spotimage. Todo ello a pesar del desmonte de los carteles de Medellín y Cali, los más poderosos de la historia contemporánea del mundo. Y de masivas operaciones de fumigación, las cuales cubrieron durante el último año una superficie de 58.200 hectáreas, y un promedio anual durante el lustro anterior de 45.000.

De otra parte, la incursión de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el negocio de las drogas es verdad bien sabida. Lo mismo puede decirse de su desviación de los ideales izquierdistas y marxistas que les dieron origen al haber suplido las fuentes soviéticas y cubanas de financiación con el llamado “gramaje” o contribución obligada de los cultivadores de coca y amapola, y por sus cada vez más íntimas vinculaciones con el tráfico de cocaína, heroína y armas.

Una vez más, como suele suceder en el ámbito de la Cooperación Internacional en el Desarrollo Alternativo, se trata de otra manifestación de la “regla de oro” en la que finalmente cayeron víctimas quienes alguna vez encarnaron una esperanza política para una porción del pueblo campesino de Colombia.

Adicionalmente, según Bruce Bagley, un investigador de la Universidad de Miami, a los carteles de Medellín y de Cali los sucedieron pequeños sindicatos tipo “boutique” liderados por grupos familiares y profesionales de la clase media, conectados estrechamente con los paramilitares, que controlan el 60% del tráfico de drogas.

En el caso de los paramilitares, su cuna fue el mismo narcotráfico, convirtiéndose en el grupo armado del más alto crecimiento, pasando de un pie de fuerza de 1.200 hombres en 1993 a 4.500 en 1998 y, en la actualidad, a 9.000.

Durante la década de los años 80 los narcotraficantes adquirieron cerca de un millón de hectáreas principalmente en el Magdalena Medio, los Llanos Orientales, Córdoba,

Antioquia y Sucre. Y crearon lo que a la postre se conoció con el nombre de “autodefensas”, en respuesta a la ola de secuestros y extorsiones que desde aquel entonces montaron las guerrillas como otra modalidad para su financiamiento, especialmente en las antes mencionadas zonas ganaderas, otra industria delictiva en la que Colombia igualmente ocupa el primer lugar en el mundo.

Dicho grupo también ha logrado el apoyo o, al menos la simpatía, de no pocos empresarios rurales y de una pequeña pero creciente franja de la clase alta, y, según recientes declaraciones de Carlos Castaño al diario *Washington Post*, su comandante más visible, el reclutamiento de más de 800 hombres que antes actuaban bajo la égida de las guerrillas, y de cerca de 1.200 ex militares.

En suma, los motivos que animan a ambos movimientos hoy son comunes, y el enfrentamiento entre ambas fuerzas se reduce a su lucha por el control territorial de las áreas donde se hallan los cultivos y por la sumisión de los campesinos que allí moran, quienes conforman la masa crítica de las víctimas de esta guerra. Como si todavía fuera poco el acoso contra sus cultivos por parte de los aviones de fumigación y los helicópteros que los apoyan.

No es de extrañar, entonces, que Colombia ocupe el segundo puesto en el planeta en número de desplazados, aproximadamente dos y medio millones de ciudadanos que representan el 7% de la población total, aumentando a un ritmo de 863 en promedio por día, sólo superado por Sudán, y por encima de otras naciones célebres por la barbarie que padecen, entre ellas Angola, el Congo, Sierra Leone e Indonesia.

Es éste un holocausto silencioso y paulatino que muy pocos parecen advertir, sin duda la consecuencia más dolorosa y el costo humano más oneroso de las luchas intestinas que están siendo alimentadas por el incesante consumo de drogas sicotrópicas prohibidas en las sociedades más prósperas del orbe.

Se trata de una categoría diferente a la de refugiados, que, según la definición convencional, está referida exclusivamente a aquellos que, “debido a bien fundadas razones de temor por raza, religión, nacionalidad, grupo social u opinión política, se hallan fuera de su propio país...por la incapacidad de sus autoridades de brindarles protección.”

Pero como aún no han cruzado las fronteras, esta gente no despierta la atención oficial del señor Ruud Lubbers, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, quien alega que ante tal circunstancia esa no es su función. Es probable que así mismo piensen algunos de los entusiastas visitantes extranjeros y sus respectivos organismos de Cooperación Internacional a la zona de distensión de El Caguán, donde funciona el comando central de las FARC, por considerar que su carácter de parias domésticos, que ni siquiera están en capacidad de sembrar coca por no haberles llegado aún la oportunidad, no les da credenciales suficientes para ser también merecedores de su acogida y su asistencia.

Los narcotraficantes, en cambio, por intermedio de sus redes de compra, suelen operar mediante una muy bien articulada estrategia corporativa y zonal, como mandan las leyes contemporáneas del mercado y la administración de empresas. Orientados fundamentalmente hacia la demanda, y ligados, a través de una singular atención en

materia de servicios, a todos los eslabones de las cadenas productivas de las drogas. Empezando por los cultivadores nuevos y antiguos a los que les brindan el paquete tecnológico, les proveen las semillas y les suministran la financiación. Y, adicionalmente, velan por su seguridad personal, controlan el procesamiento y la comercialización, y les garantizan su correspondiente y cumplido pago, dentro del contexto de una genuina modalidad de compra anticipada o, al menos asegurada, de sus cosechas.

Competir dentro del actual ámbito de la globalización por la vía de la disuasión con semejante red de eslabones especializados del circuito de estas actividades ilícitas y sus derivadas, exige romper primero que todo con los esquemas convencionales de las políticas macroeconómicas y apartarse de la ortodoxia de su manejo. Y luego garantizar que los países que responden por la mayor parte de la demanda aporten los recursos indispensables y suficientes para financiar y subvencionar una estrategia integral y sostenida de Desarrollo Alternativo para el conjunto de la Región Andina que preceda a las políticas de erradicación, en tanto no ceda el consumo global, o sus gobiernos mantengan la decisión de no legalizarlo junto con su comercio.

La misma revista *The Economist*, tan poco amiga de la intervención de los estados en las economías, en su informe antes citado así lo ha reconocido. Además de sostener que “la ayuda militar del Plan Colombia se halla exclusivamente focalizada hacia la guerra de los Estados Unidos contra las drogas, en vez de enfrentar los problemas propios de Colombia. Dos décadas de represión contra la industria de las drogas en los países andinos han fallado en ponerle coto a su producción global.”

En efecto, del aporte norteamericano al mismo que, como bien se sabe, asciende a US\$1.319.1 millones, únicamente US\$81 están destinados al Desarrollo Alternativo, y aún no han comenzado a desembolsarse. No obstante, los primeros US\$440 ya están siendo utilizados para el entrenamiento de tres batallones militares, los cuales constan de 2.500 hombres, 16 helicópteros Blackhawk y 22 helicópteros Huey, según lo ha revelado *The Economist*.

Cabe agregar, sin embargo, que en la versión más reciente del Plan aparece una partida que no figuraba en las anteriores, al menos de manera específica, por US\$25 millones para “programas de desarrollo alternativo y otros económicos y sociales, solamente sur de Colombia”.⁸ Lo mismo que aclaraciones sobre la composición de sus principales capítulos, que tampoco habían sido publicadas en los órganos de divulgación convencionales del Gobierno norteamericano ni del colombiano.

En adición a ello, Washington resolvió reforzar el Plan Colombia mediante un suplemento denominado Iniciativa Antinarcóticos Andina de US\$731 millones, recientemente sometido por el Presidente Bush al estudio del Congreso de su país, suma que sería distribuida entre Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil, Venezuela y Panamá.

Se trata de su respuesta a las presiones de los países vecinos de Colombia derivadas de sus temores por los supuestos efectos de aquél sobre sus territorios. El mismo Powell declaró que con este aporte las autoridades norteamericanas pretenden “evitar que el

⁸ U.S. Department of State. U.S. Support for PLAN COLOMBIA. February, 2001.

problema de la droga se traslade de un país a otro.” En tanto que, en cuanto se refiere a su frente interno, el mandatario también les solicitó a sus legisladores asignar US\$4.700 millones al sistema federal de prisiones sobre la base de un incremento estimado del 32% en el número de detenidos durante el próximo lustro, en medida significativa por una proyección de las sentencias dictadas por delitos conectados con las drogas. Cabe recordar que cerca de la cuarta parte de los dos millones de prisioneros que hay en Estados Unidos ya corresponde a esa categoría, o sea 460.000, cifra que es diez veces mayor a la correspondiente a 1980.

En tal materia, la presidencia de la Unión Europea declaró por intermedio de un vocero suyo en una reunión convocada en Costa Rica en octubre del año pasado para analizar las implicaciones del Plan Colombia sobre el proceso de paz en esa nación, que “no hay solución militar que permita lograr una paz duradera. Este país conoce una violencia endémica cuyas causas van más allá del conflicto engendrado por las guerrillas y el tráfico de drogas. Por ello, la Unión Europea alienta sin reservas al gobierno colombiano a que adopte con determinación políticas de reformas estructurales que permitan reducir las desigualdades, fomenten el progreso social y aumenten el nivel de vida, sobre todo en el campo.”

Y, al reclamar una “política agraria ambiciosa”, agregaba que “habría que prestar especial atención a los campesinos que han conservado cultivos tradicionales, con el fin de darles los medios para poder resistir la presión o la tentación de optar por la ilegalidad...Las experiencias llevadas a cabo en otros países andinos para reducir los cultivos ilícitos han dejado patente que si el problema se aborda en un único país, sólo se consigue desplazando a otro país vecino (la producción). La lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada sólo sería eficaz si se planea a nivel regional e internacional.”⁹

En desarrollo de dicha declaración, la Unión Europea oficializó su apoyo al proceso de paz de Colombia con el anuncio el pasado 30 de abril en Bruselas de un aporte de US\$330 millones, pero sin determinar aún los programas específicos que financiará, ni los canales a través de los cuales distribuirá esa suma. Sin embargo, sería de esperar que, en concordancia con la posición asumida en Costa Rica, su objetivo prioritario fuera la creación de empleos alternativos en el medio rural para la prevención oportuna y el reemplazo gradual, racional, sostenible y pacífico de los cultivos de uso ilícito. Lo que sí se sabe es que del aporte de España a dicho monto, que será de US\$100 millones, cerca del 75% corresponderá a créditos reembolsables dentro de los criterios y políticas de su Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), el cual ha estado concentrado en operaciones con el sector eléctrico colombiano.

V. CONCLUSIÓN: LA REINVENCIÓN DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

1. UN VIRAJE RADICAL

⁹ Encuentro entre representantes de la sociedad civil de Colombia, el Gobierno Nacional y la comunidad internacional, celebrado en octubre del 2000 en San José, Costa Rica, con el objeto de analizar los alcances del Plan Colombia.

A medida que la ineficacia de los programas de Desarrollo Alternativo para el conjunto de la Región Andina se ha hecho más visible, los gobiernos de los tres principales países productores, tanto por su desilusión frente a sus fallidos efectos como por las exigencias de la comunidad internacional, han comenzado a bajar la guardia en su aplicación y, en su lugar, a darle paso a estrategias de erradicación forzosa cada vez más severas.

Mientras tanto el Desarrollo Alternativo está quedando reducido apenas a una herramienta supuestamente útil para apaciguar a los campesinos y a los políticos que los apoyan, pero no para generar las condiciones de racionalidad económica suficientes que los hagan moverse voluntaria y pacíficamente hacia la producción de renglones diferentes a las materias primas para la elaboración de las drogas de consumo prohibido.

Lo que las cifras revelan es que se trata de un negocio hasta el momento en incesante expansión, cuyas palancas están controladas por organizaciones transnacionales que, tras explotar a su amaño a quienes en calidad de productores de materias primas en estos tres países sólo aportan entre el 1.5% y el 3% del precio final de las drogas, derivan el grueso de sus dividendos de las actividades de agregación de valor que obtienen más allá de sus fronteras, mucho más cerca de los mercados de destino que de sus fuentes rurales.

Según el Banco Mundial en un documento presentado recientemente por su presidente, el señor Wolfensohn, en una reunión de un grupo inter-agencial para el desarrollo rural de las Américas convocada por el IICA en Panamá el mes anterior¹⁰, la contribución al producto interno bruto de éstas tres economías representaba en 1996 entre el 5% y el 6%, sus utilidades equivalen al 70% de la de todas sus exportaciones lícitas, y sus tasas de retorno oscilan entre dos y cinco veces más que las obtenidas en las cosechas tradicionales. De éstas cifras, según *The Economist*, entre el 2% y el 4% del producto interno bruto de Colombia corresponde a la repatriación de capitales hecha por la industria de las drogas hacia el país, es decir entre US\$2.500 millones y US\$5.000 millones por año.¹¹

No obstante, los campesinos jamás han sido los beneficiados. Únicamente sus amos y explotadores, que ahora son en Colombia los guerrilleros y los paramilitares; sus respectivos aliados y proveedores de armas y precursores químicos de los países vecinos y del resto del mundo; y una nueva generación de narcotraficantes locales.

Son negocios que siguen progresando de manera sostenida a tasas mucho más altas que las del resto del aparato productivo, a pesar de las diversas iniciativas sobre acceso preferente a los mercados de Estados Unidos – *Andean Trade Agreement Act (ATPA)* -, y de Europa – una aplicación especial de su Sistema Generalizado de Preferencias -, para una importante fracción de los bienes y servicios lícitos.

Cabe recordar que ya han transcurrido 29 años desde que el Presidente de Estados Unidos Richard Nixon declaró formalmente la guerra frontal contra las drogas sicotrópicas cuyo consumo se halla prohibido en su país. No obstante, su mercado continúa siendo el más grande de la tierra, a pesar de una leve reducción del consumo per cápita, sustituida en su mayor parte por productos sintéticos como el éxtasis, lo cual

¹⁰ IICA. Grupo Inter-agencial para el Desarrollo Rural de las Américas. Panamá, Abril del 2001.

¹¹ *The Economist*. Drugs, War and Democracy: A Survey. April 21th – 27th 2001.

constituye un escenario que sin duda está contribuyendo a provocar una caída de los precios de la cocaína en los mercados finales. Sin embargo, dicha guerra, cuyos contornos esenciales no se han modificado desde entonces, sigue arrojando los efectos más perversos imaginables sobre la humanidad, en especial contra sus miembros más pobres e indefensos que habitan la Región Andina. Es hora de reconocer su fracaso, entender su enorme complejidad, y adoptar **REMEDIOS RADICALMENTE DIFERENTES** a los hasta ahora empleados.

El propio Secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, en un discurso pronunciado ante la Cámara de Representantes de su país en abril de este año, admitió que “el verdadero problema en la zona andina no es causado por la región misma sino por lo que pasa en las calles de Nueva York y otras urbes, donde no solo niños pobres sino abogados y artistas continúan usando drogas. Esto está causando el problema en Colombia y en otras naciones andinas. Tenemos no solo que perseguir la oferta y recurrir a la interdicción.”

Así las cosas, lo que se impone es una revisión a fondo, mejor dicho, una completa reinención del Desarrollo Alternativo en cuanto se refiere su concepción, sus métodos, sus instrumentos y, sobre todo, su inspiración. De suerte que ésta deje de estar basada en los criterios y la cultura de los países y las organizaciones cooperantes, y parta, en cambio, de la particular racionalidad social y económica de las comunidades campesinas hacia las cuales supuestamente está dirigido.

2. DESPENALIZACIÓN Y SUSPENSIÓN DE FUMIGACIONES¹²

La verdad es que así como es de difícil convertir las conversaciones entre las FARC y el Gobierno de Colombia en verdaderas negociaciones en medio del fuego, lo es en mucho mayor grado, por no decir que inviable, obtener los efectos buscados por los programas de Desarrollo Alternativo en medio de las fumigaciones contra los cultivos de las materias primas de uso ilícito y de la persecución policial contra quienes los tienen bajo su cuidado. Es más, en tanto subsista el temor de los políticos norteamericanos a que se les señale por parte de la opinión pública de su país de “suaves” o laxos en el tema de las drogas si ponen sobre el tapete el asunto de la legalización del consumo, la lucha seguirá siendo un desafío de titanes.

Dentro de este orden de ideas, la legalización no debería ser una opción sustitutiva del Desarrollo Alternativo, sino un requisito previo. Sin embargo, sería ingenuo pensar que dicho debate rendiría frutos en el corto plazo. Pues son muchos y muy poderosos quienes saldrían perdiendo si se tomare semejante medida, la cual, al suprimir la clandestinidad de su comercio, heriría de muerte su diabólica rentabilidad.

Comenzando por quienes, igualmente, resultarían siendo los peor librados de un proceso de certificación multilateral genuino que colocara a los países consumidores en la misma mira de la evaluación unilateral a la que hoy se hallan sometidos los productores. O sea los operadores del lavado de dinero y las instituciones y banqueros que se prestan

¹² Al contrario de Bolivia y Perú, en Colombia, donde se halla el 70% de la extensión dedicada a cultivos de uso ilícito en la Región Andina, éstos están prohibidos y penalizados por ley. Por tanto, sus cultivadores, al estar por fuera de ésta, adquieren el carácter de delincuentes. De esa manera se le abre el camino a las fumigaciones, y se dificulta en grado sumo su relación con el Estado para propósitos de Desarrollo Alternativo.

para ello; los fabricantes y comercializadores de precursores químicos; los fabricantes y traficantes regulares e irregulares de armas, un negocio tan grande, rentable y letal como el de las drogas; las compañías de cigarrillos, cuyas exportaciones a Aruba, por ejemplo, como lo señala Thoumi en su trabajo citado, representan el 25% de su ingreso nacional, y sirven de base para una de las más conocidas operaciones de lavado a través de su contrabando a Colombia y a otras naciones del continente; y los productores y contrabandistas de computadoras, aparatos eléctricos y otros bienes y servicios que entran a muchos países en vía de desarrollo, entre otros.

Por tanto, dentro del marco de la *realpolitik*, por donde se debería empezar entonces es por la “descriminalización” o **DESPENALIZACIÓN** de los cultivadores, así como por la **SUSPENSIÓN DE LAS FUMIGACIONES** y las aplicaciones de sustancias de naturaleza bioquímica contra los mismos. Y por poner en marcha ambiciosos **PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO COMO UN PASO QUE PRECEDA – Y NO SUCEDA – A LAS FAENAS DE ELIMINACIÓN** manual o mecánica de las plantaciones.

3. TEJIDO SOCIAL Y RACIONALIDAD CAMPESINA

No es cierto, como suele afirmarse, que no exista “tejido social” en las zonas de cultivos de uso ilícito en la Región Andina. Por el contrario. Casi sin excepción, en cada rincón del territorio, independientemente de su grado de marginalidad, se hallan diversas modalidades de organización familiar, vecinal y comunal, cuya informalidad es sólo el producto de la falta de reconocimiento por parte de los estados y quienes los dirigen.

Dentro de este orden de ideas, **LA UNIDAD MÍNIMA QUE DEBE SER OBJETO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO ES LA FAMILIA**, en vez de los individuos aisladamente considerados. En segundo término, la vecindad con la cual ésta se relaciona. Y, por último, la comunidad a la cual pertenece y dentro de la que se le identifica y acepta como miembro.¹³

Tal es el escenario de donde surgen los patrones básicos de índole organizacional de los productores, los cuales, bajo cualquier circunstancia, deben ser respetados e incorporados como elementos esenciales de los programas que se les propongan. Un caso muy ilustrativo es el conjunto de las relaciones de intercambio de trabajo solidario en algunas culturas y zonas expresadas en instituciones como la “minca” o “minga”, la “mano cambiada”, el “aini” y el “ayllu”.

De otra parte, hay que tener en cuenta los factores estacionales que son inherentes a la vida rural, cuya naturaleza da lugar a una amplia diversidad y complejidad de actividades combinadas en cabeza de las mismas familias. Por ejemplo, faenas domésticas, trabajos asalariados de tiempo completo o parcial, explotación de ganadería menor, tareas remuneradas o sin pago en efectivo de carácter solidario a favor de la vecindad o la comunidad, entre muchas otras.

O sea que la unidad típica de producción no necesariamente tiene que ser una parcela. En cambio, podría ser más bien la cantidad de actividades diversas que una familia realiza por unidad de tiempo. Luego la productividad no siempre se puede medir por

¹³ Eduardo Musso, consultor del IICA, está adelantando una minuciosa investigación sobre el tema en el Perú.

hectárea, sino más apropiadamente por la mano de obra familiar referida a un complejo de actividades.

Así las cosas, la coca casi nunca representa un monocultivo, sino apenas una parte dentro de la complejidad productiva de una familia, un núcleo vecinal o una comunidad. De suerte que podría afirmarse que, en términos de su racionalidad económica, **EL “ÓPTIMO CAMPESINO” ES LA MINIMIZACIÓN DEL RIESGO MEDIANTE LA DIVERSIFICACIÓN DE ACTIVIDADES, Y, COMO RESULTADO, LA ESTABILIZACIÓN DEL INGRESO FAMILIAR** o grupal, según el caso.

Finalmente, se debe **RECONOCER EL LIDERAZGO DE LA MUJER**, particularmente en el caso de las sociedades y los lugares más afectados por la violencia. Basta con subrayar que la mayoría de las cabezas de hogar en situación de desplazamiento o desarraigo por presión guerrillera o paramilitar, son mujeres; que la mayoría de los microempresarios rurales no agricultores está conformada por mujeres; y que el índice de cartera vencida de la banca rural que está en cabeza de mujeres en la Región Andina, suele ser inferior al que figura a nombre de los hombres.

4. DESARROLLO RURAL COMPETITIVO

Ahora bien, a partir de estas consideraciones es indispensable redefinir el concepto, reorientar las políticas y precisar el alcance del Desarrollo Alternativo. Así las cosas, esta herramienta debe ser entendida como un conjunto de procesos de desarrollo rural competitivo diseñados para prevenir o reducir los cultivos de plantas que contienen sustancias sicotrópicas con fines ilícitos, a través de estrategias y acciones de largo aliento y mediano plazo que, como mínimo:

- (a) Generen **EMPLEO ALTERNATIVO**, estable y bien remunerado, **NO SOLAMENTE DE ORIGEN AGROPECUARIO**, partiendo de la racionalidad económica y las características socioculturales de los grupos destinatarios. Es decir, mediante la consulta previa con éstos y su directa participación en las políticas, los programas y los proyectos. Es preciso tener en cuenta que en el campo la agricultura genera no más de la mitad de los empleos, de suerte que deben evitarse los sesgos predominantemente agraristas en el tratamiento de problema.
- (b) Que estén en capacidad de sustituir de manera gradual, eficiente y eficaz los flujos de caja de los **SISTEMAS DE AGRICULTURA CONTRATADA** (o por contrato) que en general caracterizan a las cadenas productivas de las drogas, basados en la prestación a los agricultores de asistencia técnica, provisión de semillas, suministro de agroquímicos, financiación, pago oportuno de las cosechas, protección personal, y articulación e integración vertical con las etapas posteriores de agregación de valor.
- (c) Que incorporen ejercicios de **BANCA DE INVERSIÓN** para identificar y seleccionar proyectos ya existentes, elaborar nuevas propuestas, capacitar empresarialmente a las comunidades, organizar socialmente la producción en escalas mínimas, diseñar y ofrecer líneas de crédito acordes con sus flujos de caja, y establecer Unidades Ejecutoras transitorias hasta su arranque y consolidación bajo el control accionario y administrativo de aquellas.

- (d) Que reconozcan la etiología demográfica del fenómeno, y que, en consecuencia, también cubran los lugares de origen de los cultivadores emigrantes y **ATAQUEN LAS CAUSAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE SU EXPULSIÓN**. Lo cual supone extender los programas hacia la reactivación de la llamada agricultura de los renglones tradicionales en los territorios mejor servidos en materia de infraestructura física y social; en vez de limitarse a introducir rubros exóticos, con mercados diminutos, en zonas agroecológicamente frágiles, como ha ocurrido con los esfuerzos de sustitución en buena parte de las áreas de cultivos de coca y amapola.
- (e) Y que estén acompañadas de **MEDIDAS QUE ENFRENTEN LOS EFECTOS INHIBITORIOS DE LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS** sobre las políticas sectoriales, locales y microeconómicas. Esto es, acudiendo a **REGÍMENES DE EXCEPCIÓN** en las políticas de comercio; a un **FONDO ANDINO DE GARANTÍAS** que avale ante la banca nacional e internacional las obligaciones crediticias de aquellos proyectos que adolezcan de insuficiencia en el respaldo; y a **SUBSIDIOS DIRECTOS** bajo el amparo del principio de la **MULTIFUNCIONALIDAD** de la agricultura, según el cual, en el caso de la Región Andina, su relevancia yace más en consideraciones de índole geopolítica que meramente económicas a la luz de su condición de herramienta de ocupación lícita y sostenible de sus territorios afectados por actividades ilícitas.

Ahora bien, las preguntas que surgen son: ¿Quiénes ejecutarían dichos planes y programas? ¿Acaso las agencias de ayuda o firmas de consultoría de las naciones cooperantes, tal como ha sucedido hasta el presente la mayoría de las veces? O las instituciones públicas de las beneficiarias, generalmente descalificadas por aquéllas debido a su falta de eficiencia o pulcritud? ¿O las comunidades afectadas que, al haber sido consuetudinariamente ignoradas en el diseño y aplicación en este tipo de acciones por no gozar de la confianza de los gobiernos de unas y otras, tampoco confían ni en las primeras ni en las últimas?

5. *ANDINIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA*

A fin de responder a éstos interrogantes hay que reconocer antes que todo que, como aquí se ha visto y ya dicho, la falta de una visión regional sobre el problema y sus soluciones sólo ha conducido hacia el desplazamiento de las áreas de siembra de unos sitios a otros, sin disminuir la producción y el tráfico.

O sea, provocando lo que se conoce como el “efecto globo”, según el cual si se aprieta en un sector del mismo, el aire buscará salidas en otras zonas. De paso, dando lugar en cada país a actitudes apenas reactivas, incoherentes y descoordinadas por parte de sus respectivos gobiernos. Además de acciones fragmentadas, dispersas y, a la postre, ineficaces. Por tanto, es indispensable adelantar una sola estrategia, integral y unificada, de Desarrollo y Empleo Alternativos para el conjunto de la Región Andina.

En otras palabras, se trata de *ANDINIZAR* estas políticas, de suerte que los países de la región:

- Compartan **OBJETIVOS COMUNES**.

- Conduzcan, a partir de una especie de **COMISIÓN O VEEDURÍA COLEGIADA**, sus negociaciones con los países consumidores de droga, sus entidades cooperantes y los organismos multilaterales y regionales de comercio y financiación como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

- Orienten mancomunadamente la cooperación internacional desde lo local, de abajo hacia arriba, a partir de la constitución de un **FONDO REGIONAL COMPETITIVO** que reúna la totalidad de sus recursos, al que accedan directamente, a través de modalidades de calificación o concursos de méritos, las comunidades destinatarias mediante la elaboración y presentación de sus propias propuestas de desarrollo, de acuerdo a reglas y criterios de elegibilidad previa y consensualmente definidos por todas las partes.

- A partir de dichos programas de desarrollo, debidamente concertados y aprobados, les confíen la asignación de recursos por proyectos específicos y la ejecución y el control social de los mismos a organizaciones colegiadas de los productores de coca y amapola, los gobiernos locales, las universidades, y demás voceros autorizados de la sociedad en cada zona.

- Pacten condiciones de acceso privilegiado a mercados a través de marcas colectivas y sellos de denominación especiales para el reconocimiento social de los renglones originados en programas de Desarrollo Alternativo, de manera análoga a la modalidad de calificación de “mercados justos”.

Sobre el particular, se debe observar que los organismos de la Cooperación Internacional no deberían ser vistos ni considerados como los responsables de la ejecución de los programas de Desarrollo Alternativo. Por tanto, tampoco de sus eventuales éxitos o fracasos. Sino apenas como codiseñadores y financiadores de prototipos y modelos “bancables” que, con el apoyo de Unidades Ejecutoras especializadas por proyecto, han de replicarse y multiplicarse dentro del marco de las políticas regionales en materia de desarrollo rural y sectorial a partir de organizaciones creadas autónoma y libremente por sus propios beneficiarios.

6. REFLEXIÓN FINAL

Solamente cuando los cultivadores de coca y amapola tengan algo que ganar apoyando a sus estados – que en la actualidad los persiguen y reprimen -, y algo que perder contemporizando con los movimientos subversivos de todas las suertes y con los narcotraficantes – que dicen protegerlos -, será posible derrotar la producción y sus conexiones con el terrorismo y la violencia

Carlos Gustavo Cano
Madrid, Mayo del 2001