

Paradojas de una responsabilidad compartida

Quiroga-T., José Antonio

José Antonio Quiroga T.: Sociólogo boliviano. Autor del libro Cultivo de coca y Tráfico de cocaína . Investigador en el Centro de Información para el Desarrollo (CID), La Paz.

En Bolivia se desarrolla hoy uno de los programas más ambiciosos para reducir los cultivos de coca. Sin embargo, las contradicciones inherentes a la división internacional del trabajo que se observan en ese terreno, obligarían a repensar los términos en los que se concibe la llamada «doctrina de la responsabilidad compartida». Esta postula una acción concertada de las naciones para disminuir simultáneamente la oferta y la demanda de drogas a nivel mundial. Mientras se obliga a los campesinos de los Andes a terminar con sus cultivos tradicionales, poco o nada se hace en los países industrializados para apodar financieramente ese esfuerzo, de enormes consecuencias sociales, ni por reducir el consumo.

Para comprender la orientación actual de los programas de reducción del cultivo de coca y el tráfico de cocaína en Bolivia, conviene remontarse hasta el año 1986 y detenerse en dos hechos significativos: la realización de las maniobras conjuntas BOL-USA y la aprobación del Plan Trienal de Lucha contra el Narcotráfico.

En lo que respecta a las acciones militares boliviano-norteamericanas, hay una serie de aspectos que han promovido una destacada atención en la prensa internacional. Nos referimos al carácter anticonstitucional de la presencia de tropas extranjeras en Bolivia, el condicionamiento norteamericano de enviar tropas a cambio de créditos para diversos proyectos de desarrollo y el hecho de que las tropas que llegaban para perseguir a traficantes en las selvas bolivianas no estaban autorizadas a hacer lo mismo en su propio país.

Menos conocido, en cambio, fue el objetivo central de las maniobras conjuntas. Si la eficacia de las acciones represivas se hubiese medido por el número de fábricas destruidas, la cantidad de droga incautada o la importancia de los traficantes dete-

nidos, las maniobras BOL-USA habrían resultado un fracaso rotundo. El objetivo era más modesto; hacer caer el precio de la hoja de la coca por debajo de su costo de producción. El escenario de la lucha era el mercado. Las acciones se encontraban en las pequeñas fábricas de pasta base y sulfato de cocaína, que son las grandes insumidoras de hoja de coca. Al disminuir la demanda, los precios se derrumbaron rápidamente a niveles sin precedentes.

«Reconversión agrícola»

Esta experiencia piloto se convirtió pronto en una estrategia de gran alcance. En noviembre de ese mismo año (1986), el gobierno boliviano elaboró el Plan Trienal de Lucha contra el Narcotráfico, que se proponía erradicar 50.000 hectáreas de coca, combinando la interdicción con el desarrollo. Durante el primer año, los campesinos recibirían US\$ 2.000 por cada hectárea de coca reducida. A partir del segundo año, la erradicación sería forzosa. El éxito del programa de «reconversión agrícola» dependía de mantener bajos los precios de la hoja de coca, mediante acciones de represión al tráfico de cocaína. Se creía entonces que ello desincentivaría el crecimiento de los cultivo de coca. En las zonas productoras, se ejecutarían proyectos de desarrollo rural integrado, conducentes a mejorar las condiciones de vida de los campesinos y ofrecerle alternativas productivas con asistencia técnica y crediticia. El costo total del Plan Trienal era de US\$ 300 millones.

Para convertir el Plan en realidad hacía falta una legislación adecuada y los recursos financieros suficientes. En 1987, el gobierno de La Paz presentó al Congreso un proyecto de ley que fue ampliamente discutido por los partidos políticos, los organismos de desarrollo y las federaciones de campesinos. El 6 de junio de ese mismo año, el gobierno y los cultivadores suscribieron un acuerdo para iniciar la erradicación voluntaria, en forma simultánea al inicio de los proyectos de desarrollo rural. El acuerdo contemplaba la revisión del proyecto de ley presentado por el gobierno. La discusión se prolongó hasta mediados de 1988, en que se aprobó la Ley 1008 (Régimen de la Coca y Sustancias Controladas), que recoge los distintos puntos de vista expresados por cada una de las partes interesadas.

Entretanto, el Plan Trienal sufrió algunas modificaciones y se transformó en el Plan Integral de Desarrollo y Sustitución (PIDYS). Mientras se redactaba la nueva legislación, el gobierno pudo comprobar que la comunidad internacional no estaba dispuesta a desembolsar 300 millones de dólares para acabar con unos cultivos que consideraba ilegales, en virtud de la Convención Unica sobre Estupefacientes de 1961. Los EE.UU. llegaron a imponer el criterio de que antes de desembolsar los

fondos comprometidos debía iniciarse la erradicación voluntaria de cocales. El principio de simultaneidad (erradicación-desarrollo), que los campesinos exigieron al gobierno, se trasladaba ahora al plano de la cooperación internacional.

No obstante, la falta de recursos suficientes, el PIDYS inició sus actividades con un apresurado programa de reducción que parecía más orientado a mostrar las buenas intenciones del gobierno y los cultivadores frente a la comunidad internacional que a resolver verdaderamente el problema.

Y es que la tesis de combinar la interdicción con el desarrollo tiene algunos aspectos paradójicos. Gracias a las acciones de represión al tráfico de cocaína, los precios de la hoja de coca han disminuido considerablemente, si se les compara con los del quinquenio 1980-1985. Pero, contrariamente a lo que se esperaba, ello no ha detenido el crecimiento de nuevos cocales. Lo que sí se ha incentivado, con serias consecuencias para las regiones afectadas, es la incorporación cada vez mayor de los cultivadores de coca al tráfico de cocaína. Los campesinos se defienden de los precios bajos agregándole valor a la hoja de coca: ahora muchos de ellos producen y venden pasta base y sulfato de cocaína, cuyos precios se rigen, no por los caprichos de la interdicción local, sino por las infalibles leyes del mercado internacional. Al elegir al mercado de la coca como escenario de confrontación, la estrategia derivada de las maniobras BOL-USA ha complicado gravemente el problema que quería resolver.

Efecto bumerang

Desde el inicio del PIDYS, en 1987 (antes de que se apruebe la Ley 1008) hasta fines de 1988, se ha erradicado voluntariamente 2.517 hectáreas de coca, pagando la indemnización de US\$ 2.000 por hectárea, señalada en el Plan Trienal. En ese mismo lapso, los cultivos de coca se han incrementado en 6.817 hectáreas, según fuentes oficiales. Es decir, que restando el número de hectáreas erradicadas, tenemos un aumento neto de al menos 4.300 hectáreas. El PIDYS se ha propuesto reducir 5.000 hectáreas durante 1989 y 31.000 hectáreas hasta fines de 1993. Pero, de conservarse las tendencias actuales, para ese entonces habrán 30.000 hectáreas nuevas de cocales. Si consideramos que la meta propuesta por el PIDYS depende en gran medida de la incierta cooperación financiera internacional y que en lo que va del año 1989, no se ha podido cumplir con los programas trazados, llegamos a la conclusión de que, en el mejor de los casos, en 1993 tendremos tanta coca como la que hay ahora.

Los responsables del PIDYS argumentan que, tarde o temprano, los cultivadores se incorporarán al programa de reconversión agrícola, cuyo objetivo primordial es reducir la dependencia económica del campesino al monocultivo de la coca y su subordinación al capital del tráfico ilícito de drogas, ofreciéndole alternativas de producción y mejorando sus condiciones de vida. Pero, por lo visto, el éxito del programa no depende de los precios locales de la hoja de coca, sino de la cotización internacional del sulfato y el clorhidrato de cocaína. Si las tropas norteamericanas hubieran diseñado maniobras conjuntas para golpear al mercado en la otra punta del negocio, la del consumo, quizás el efecto hubiera arrastrado los precios de todos los productos intermedios hasta llegar a la coca. Pero esto equivaldría a alterar los términos en que los países consumidores conciben la doctrina de la responsabilidad compartida.

Bien entendida, dicha doctrina obligaría a los países «productores» y «consumidores» de cocaína a reducir la «oferta» y la «demanda» de drogas de manera proporcional. Sin embargo, la comunidad internacional pone mayor énfasis en golpear el eslabón más débil de la cadena - los cultivos de coca -, no obstante el mayor costo social de esta acción. Si dejamos a un lado la represión del tráfico, tarea que compete a ambos por igual, vemos que para reducir la demanda de drogas, los países consumidores no han encontrado aún otro camino que las campañas educativas, de resultados dudosos, cuando no contraproducentes. La noción de un esfuerzo compartido, por lo tanto, se limita hoy a encarar programas de erradicación de cultivos en los países productores, con la asistencia técnica, policial y financiera de los países consumidores.

Aquí se impone una consideración de orden geopolítico. Así como el tráfico de drogas se declaró ilícito sólo cuando se abrieron mercados en los países desarrollados (caso del opio), los programas de reducción de cultivos se vuelven apremiantes sólo cuando deben ejecutarse en los países de menor desarrollo. El ejemplo de la marihuana es elocuente: la reducción de cultivos de cannabis era una tarea impostergable cuando México, Jamaica y Colombia eran los primeros productores mundiales. Ahora, que la marihuana se ha convertido en uno de los principales productos agrícolas de los EE.UU., ya no constituye un problema tan grave. En algunos Estados de la Unión, incluso es legal. Y es que los términos de oferta y demanda no escapan a la lógica del mercado mundial. Por razones de proteccionismo económico, los países desarrollados deben combatir los productos ajenos y beneficiar a los propios. En términos de inversión, sale también más barato financiar un programa de reducción de cultivos y colaborar con la policía de un país del Tercer Mundo (aunque el costo social y político de esas acciones sea elevado para los países «be-

neficiarios»), que encarar un programa para reducir drásticamente el consumo de estupefacientes en una nación desarrollada.

De lo que se trata, en definitiva, no es de sustituir la hoja de coca, sino la economía del circuito coca-cocaína. Mientras el cultivo de este arbusto sea una fuente de ingresos para los campesinos, es previsible que la producción no dejará de incrementarse. En Bolivia se ha iniciado un programa pacífico y concertado de reconversión agrícola, pero sus resultados no serán satisfactorios mientras la comunidad internacional no revise las tareas que le corresponden a cada país en un esfuerzo verazmente compartido. Un primer paso podría consistir en sacar el problema de la coca del aislamiento al que está artificialmente sometido hoy, y colocarlo al lado de los grandes problemas del desarrollo socioeconómico. Si existe realmente la intención de compartir las responsabilidades, que se comience por reconocer nuestra desigualdad de condiciones en el orden económico internacional. Y entre tanto...