

El desarrollo alternativo como alternativa al desarrollo

Quiroga-T., José A.

José Antonio Quiroga T.: Periodista e investigador boliviano. Director del Centro de Información para el Desarrollo-CID, La Paz. Autor del libro *Coca-cocaína. Una visión boliviana*, 1990.

Bolivia es el segundo productor mundial de una de las mercancías más cotizadas en los dispendiosos mercados del Norte, pero sigue siendo el país más pobre de Sudamérica. El tráfico ilícito de cocaína, que ha creado de la noche a la mañana fabulosos imperios económicos, sólo deja en Bolivia un rastro de miseria e inseguridad entre los campesinos dedicados al cultivo de coca. Y es que, como ocurrió siempre con los recursos naturales, los países ricos ganan más consumiendo las materias primas que los países pobres produciéndolas.

De acuerdo a algunas estimaciones, el valor generado por la economía de la cocaína resulta apropiado en un 80% por los países «consumidores», alrededor de 15% por los «intermediarios» y sólo un 2 a 4% por los países «productores»¹.

Sin embargo, los países «consumidores» se las han ingeniado para que el costo de la reducción de la llamada «oferta de drogas» sea asumido por los países «productores» en una proporción inversa a su participación en los beneficios del negocio. Este procedimiento tampoco es nuevo: de acuerdo a una conocida tesis de los historiadores nacionalistas, durante la Segunda Guerra Mundial, EE.UU. congeló artificialmente la cotización del estaño, como una contribución boliviana a la noble causa de los aliados. Esa imposición le permitió a EE.UU. formar un gigantesco «stock» de estaño, suficiente para controlar a su gusto el mercado mundial de ese metal hasta nuestros días, y, en contrapartida, le ocasionó a Bolivia una pérdida cuantiosa de ingresos que podrían haber financiado su desarrollo².

¹Luis Suárez Salazar, citando un informe de especialistas de la Rand Corporation de los EE.UU.: «Conflictos sociales y políticos generados por la droga» en Nueva Sociedad N° 102, 7-8/1989.

²Algunos datos historiográficos en los que se sustenta esta tesis son discutibles, pero es innegable que el mercado de materias primas siempre ha sido controlado por los intereses hegemónicos de los países ricos.

La diferencia es que la cocaína tiene un valor agregado muy superior al del estaño, se origina en una materia prima renovable y tiene un mercado seguro, difícil de controlar con la intervención estatal.

Cambios estructurales

Bolivia comenzó a depender menos de sus recursos naturales no renovables simultáneamente a la expansión mundial del mercado de los derivados de la hoja de coca. No pudo sustituir sus importaciones, siguiendo las recomendaciones de la CEPAL, pero sustituyó rápidamente sus exportaciones, anticipándose a la ola neoliberal que inundó el continente a principios de los 80. El resultado fue un brusco cambio en los patrones de acumulación. Pero, a diferencia del estaño, que generó una poderosa aunque reducida burguesía intermediaria, y los hidrocarburos, que alimentaron durante dos décadas a la burguesía estatal y fueron el principal sostén del Tesoro General de la Nación, la cocaína sirvió únicamente para saturar el mercado informal con divisas baratas.

Los efectos de esta descomunal inyección financiera pueden apreciarse en distintos terrenos. La revaluación del tipo de cambio contribuyó decisivamente a la pérdida de competitividad de los sectores productivos tradicionales (minería, hidrocarburos e industria manufacturera) que experimentaron una reducción en su participación en el PIB de 33 a 22% entre 1977 y 1987. En el mismo periodo, el sector agrícola, con la hoja de coca a la cabeza, incrementó su participación de 18 a 23%, no obstante las fuertes sequías e inundaciones.

Los «cocadólares» tienen en el corto plazo una incidencia directa en el empleo, el ingreso, las exportaciones, las importaciones, el tipo de cambio, la disponibilidad de divisas, la estructura y los niveles de precios. En el largo plazo, la persistencia de dichos efectos tiende a producir cambios estructurales en la economía. Si bien la producción de coca y sus derivados no tiene importantes efectos multiplicadores a nivel de demanda intermedia, sí los tiene a nivel de los ingresos y por lo tanto de la demanda agregada (consumo final), determinando de esta manera un significativo impacto en el resto de la economía³.

En la «Estrategia Nacional de Desarrollo Alternativo» elaborada por el gobierno de Bolivia en 1990, se hace un apretado diagnóstico de los impactos macroeconómicos del comercio ilegal de cocaína: «las diferentes etapas de la producción de coca y derivados habrían generado en 1987 un valor agregado de 1.422 millones de dóla-

³Estrategia Nacional de Desarrollo Alternativo, Presidencia de la República de Bolivia, 1990.

res (equivalentes a un 24% del PIB), involucrando a 61.000 familias campesinas; sin embargo, solamente un estimado de 500 millones de dólares permanecería en el país, el resto constituiría fuga de capitales. Adicionalmente, se observa una fuerte tendencia hacia el monocultivo, principalmente en las zonas afectadas. Es así que el cultivo de coca en el Chapare representa cerca del 93% del valor de la producción de los principales productos agrícolas, tendencia que se ve reforzada por la alta rentabilidad de la coca y sus derivados.

Más allá de la exactitud de las cifras expuestas y de las complejas metodologías para determinarlas sobre la base de una información estadística poco confiable, es evidente que el flujo de divisas generado en esta actividad tiene un impacto decisivo en la economía boliviana y es parte del secreto de su prodigiosa estabilidad monetaria a partir de 1985.

Sustitución

No obstante estos supuestos «beneficios», Bolivia se ha convertido en los últimos años en el teatro de ensayo de unas políticas de «reducción de la oferta de drogas» diseñadas en su mayoría fuera del país, orientadas básicamente a la erradicación de los cultivos «excedentarios» de coca.

De acuerdo a la legislación vigente en Bolivia se reconocen dos tipos de cultivos de coca: los cultivos tradicionales, destinados al consumo directo de la hoja en infusiones o del ancestral «acullico» (masticación), y los cultivos excedentarios que alimentan el ávido mercado de la cocaína. Estos cultivos están coincidentemente distribuidos en dos grandes zonas: la zona tradicional de los Yungas en el departamento de La Paz y la zona excedentaria del Chapare en el departamento de Cochabamba. Cualquier cultivo de coca fuera de estas dos áreas es considerado ilegal y sujeto a erradicación forzosa.

La sustitución de cultivos de coca en la zona «excedentaria en transición» es definida por la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (más conocida por su número de serie 1008), como «el proceso por el cual se modifica la dinámica económica y social generada por el capital del tráfico ilícito en la producción de coca, para promover la adopción de nuevos patrones productivos y sociales alternativos y lícitos, que aseguren el ingreso suficiente para la subsistencia de la unidad familiar».

Se trataría, no sólo de sustituir los cultivos de coca por otros cultivos «alternativos» de similar o mayor rentabilidad, sino de reemplazar la economía de la coca y sus derivados, reponiendo empleo, ingreso y divisas generadas por esta actividad mediante un desarrollo económico alternativo, orientado, por un lado, a compensar el costo social y económico de los programas de erradicación con ayuda financiera de rápido desembolso y, por otro, dirigido a favorecer el cambio estructural necesario para superar el estrangulamiento externo al que se expondría la economía con la erradicación de la coca.

Por estas razones, la guerra contra las drogas auspiciada por EE.UU., adquirió en Bolivia las características de una militarización de la interdicción, acompañada de una guerra económica contra la hoja de coca. Toda la estrategia de sustitución de cultivos descansa en el supuesto de que una fuerte interdicción del tráfico ilícito de cocaína, provocaría una caída de los precios de la hoja de coca, por debajo de sus costos de producción. De esta manera se «desincentivaría» el cultivo de la hoja de coca y se incorporaría la sustitución de la economía ilegal de la cocaína a los grandes objetivos de desarrollo económico y social del país, superando la visión parcial a la que fue sometida en el pasado.

Esta estrategia, bautizada con el sugestivo nombre de «coca por desarrollo» calculaba que la pérdida de ingresos ocasionada por un programa de erradicación total de los cultivos excedentarios de coca - opción cero - era de 939 millones de dólares. La reposición de este flujo de ingreso requería de un stock de capital aproximado de 2.500 millones, si se considera una rentabilidad del capital del 27% anual.

Y como el país no cuenta con esos recursos, el financiamiento de ese stock involucraba necesariamente un flujo de capital externo aportado por los países «consumidores», bajo el precepto de las responsabilidades compartidas entre los Estados para reducir la oferta y la demanda de drogas a nivel mundial.

La ley 1008 establece que «toda sustitución de cultivos de coca será planificada en forma gradual, progresiva y simultánea a la ejecución de los programas y planes de desarrollo socioeconómicos sostenidos a ejecutarse en las zonas de producción». Sin embargo, la presión internacional sobre el gobierno boliviano precipitó el inicio de un ambicioso programa de erradicación voluntaria de cultivos de coca, sin contar con el financiamiento adecuado. Comenzando con 5.000 hectáreas anuales hasta llegar a las 8.000 hectáreas de reducción, el PIDYS debía eliminar en pocos años todos los cultivos excedentarios. Sin embargo, la propia Ley 1008 señalaba que «la concreción de estas metas estará condicionada por la disponibilidad de recursos fi-

nancieros del presupuesto nacional, así como por compromisos y desembolsos de la cooperación técnica y financiera bilateral y multilateral suficiente, que deberá orientarse al desarrollo alternativo».

La ley establecía también la obligación del Estado de conceder a los productores de coca que se adhirieran a los programas de reducción voluntaria de cocales una «justa y simultánea indemnización», que fue fijada en 2.000 dólares por hectáreas erradicada.

La guerra contra las drogas auspiciada por EE.UU., adquirió en Bolivia las características de una militarización de la interdicción, acompañada de una guerra económica contra la hoja de coca

Paradojas de la sustitución

Veamos lo que significan estos compromisos. Para erradicar las 32.000 hectáreas excedentarias previstas en el plan quinquenal 89-93, se requería un monto de 64 millones de dólares en indemnizaciones a los cultivadores, además de 224 millones de inversión en proyectos de desarrollo en las zonas de producción cocalera (al menos, de 7.000 dólares por hectárea erradicada). Por otro lado, se requería un apoyo a la balanza de pagos para compensar la pérdida de ingresos globales que el país sufriría a raíz de la erradicación de cultivos de coca, estimados por el gobierno en 19. 148 dólares de valor agregado por hectárea⁴.

Sin embargo, Bolivia se vio virtualmente forzada a suscribir con EE.UU. unos convenios en los que la «ayuda» para el desarrollo alternativo quedaba condicionada al cumplimiento de unas metas anuales de erradicación. El principio de «simultaneidad» (entre erradicación de cultivos e inversiones productivas) previsto en la ley 1008, quedaba violentado por las exigencias norteamericanas.

Bolivia ha cumplido con su cuota en las responsabilidades compartidas señaladas en el Acuerdo de Cartagena, pero la cooperación internacional, que debería concebirse como una participación de socios en un negocio conjunto, no ha respondido ni en los aportes financieros para el desarrollo alternativo, ni en la supuesta «reducción de la demanda de drogas» en sus propios países⁵.

⁴Samuel Doria Medina: «El desarrollo alternativo, dos años después» en La economía de la coca en Bolivia, análisis macro y microeconómico, SEAMOS, 1992.

⁵Ernesto Machicao Argiró: «La experiencia de desarrollo alternativo y su pertinencia para otros países latinoamericanos» en El Impacto del capital financiero del narcotráfico, CERID, 1991.

De acuerdo a los datos de la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, los recursos económicos ejecutados entre 1987 y 1991 en los programas de desarrollo alternativo alcanzan los 93 millones de dólares, mientras que, en el mismo período, la economía boliviana ha dejado de percibir 1.104 millones provenientes del circuito coca-cocaína, aunque se presume que dos terceras partes de esos ingresos fugaron del país.

Oswaldo Antezana, ex subsecretario de Desarrollo Alternativo, reconocía que «es evidente que el monto de las inversiones comprometidas y ejecutadas hasta 1991, a un ritmo aproximado de 13 millones de dólares por año, así como las acciones realizadas, resultan ser poco significativas en la perspectiva de una transformación socioeconómica integral que requiere la solución a la problemática de la coca, siendo que este proceso demanda ayudas financieras calculadas en el orden de los 200 a 300 millones de dólares anuales»⁶.

Pero, además de la insuficiencia de recursos financieros, el evidente fracaso en los programas de desarrollo alternativo (y no así en los de erradicación de cultivos excedentarios) obedece a serias deficiencias en la concepción de las prioridades del desarrollo rural y en la lógica de las «indemnizaciones» que se pagan a los campesinos por hectárea erradicada.

Los programas de sustitución de cultivos de coca se ejecutan en una zona con poca vocación agrícola, de suelos muy frágiles y extrema pluviosidad y con una muy deficiente infraestructura caminera. No es por ello extraño que la inversión privada no haya acompañado los esfuerzos estatales por diversificar los cultivos en la zona de Chapare. Por lo demás, los proyectos alternativos son de larga maduración (de 3 a 5 años, en su mayoría) mientras que la coca se cosecha hasta cuatro veces por año y se convierte rápidamente en dinero.

Los recursos externos, siempre insuficientes, vienen normalmente atados a empresas consultoras del país donante que retienen una parte significativa de la «ayuda» en abultados gastos administrativos. «Aquí el único desarrollo que vemos es el de los gringos que nos persiguen» comentaba un campesino de Ivirgarzama, mientras veía alejarse una lujosa vagoneta con placas de la cooperación internacional que llevaba un equipo de consultores hacia Villa Tunari. «Dicen que ganan al mes lo que veinte de nosotros en un año», concluyó⁷.

⁶ Oswaldo Antezana: «Evaluación de los programas de desarrollo alternativo» en Impacto de los programas de desarrollo alternativo, SEAMOS, 1992.

⁷José Antonio Quiroga T.: «La cooperación internacional nos está matando», CID, La Paz, 1993.

Y en lo que respecta a las indemnizaciones pagadas a los campesinos por hectárea de coca erradicada, el monto de 2.000 dólares constituye una especie de precio de sostén o precio mínimo, que impide que el campesino absorba plenamente la fluctuación de los precios causada por la oferta y la demanda de la hoja de coca en el mercado.

Este argumento, planteado por José Guillermo Justiniano, ex-ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios durante el lanzamiento de los programas de desarrollo alternativo en 1987, es un reconocimiento de que el mecanismo de compensación inutiliza la guerra económica contra la hoja de coca, que ya era una estrategia equivocada desde el principio. «Curiosamente, el actual modelo neoliberal que funciona en Bolivia desde 1985, no se aplica a la coca, ya que en realidad goza de un precio mínimo de soporte, cuando el resto de los productos agropecuarios está sujeto a las fluctuaciones del mercado», añadía Justiniano⁸.

Justiniano ha señalado también que existe un peligroso «efecto demostración» hacia los campesinos que no cultivan coca y que no tienen acceso a los beneficios de los programas de desarrollo alternativo. El mensaje dirigido al campesino, sin habérselo propuesto así, es el siguiente: si cultivas coca tendrás los beneficios de la compensación económica y de los programas de desarrollo alternativo y ningún beneficio en caso contrario. Esto crea una peligrosa discriminación de tratamiento entre campesinos de una misma zona, lo que tarde o temprano inducirá a producir coca para ingresar al club de los privilegiados.

Por lo demás, resulta paradójico que el Estado boliviano deba invertir sus limitados recursos económicos en desincentivar uno de los pocos cultivos rentables y privarse de unos ingresos informales que contribuyen a la estabilidad monetaria y al crecimiento de los últimos años. Mientras subsista el prohibicionismo hacia la coca y sus derivados y el proteccionismo a los productos agrícolas de los países «consumidores» - dos caras de una misma moneda - la solución, si es que existe alguna, habría que buscarla en un desarrollo rural a secas (no alternativo) que mejore las condiciones de vida y de producción de todos los campesinos, y reduzca progresivamente la «adicción» actual de la economía boliviana a los cocadólares.

Entre tanto, los programas de desarrollo alternativo seguirán siendo una alternativa... al desarrollo.

⁸José Guillermo Justiniano: La economía de la coca en Bolivia..., cit

Referencias

- *Suárez-Salazar, Luis, NUEVA SOCIEDAD. 102 - 1989; Rand Corporation de los EE.UU. -- Conflictos sociales y políticos generados por la droga.
- *Anónimo, ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO. - Bolivia, Presidencia de la República de Bolivia. 1990; El desarrollo alternativo, dos años después.
- *Doria-Medina, Samuel, LA ECONOMIA DE LA COCA EN BOLIVIA, ANALISIS MACRO Y MICROECONOMICO. - SEMOS. 1992; La experiencia de desarrollo alternativo y su pertinencia para otros países latinoamericanos.
- *Machicao-Argiró, Ernesto, EL IMPACTO DEL CAPITAL FINANCIERO DEL NARCOTRAFICO. - CERID. 1991; Evaluación de los programas de desarrollo alternativo.
- *Antezana, Oswaldo, IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO. - SEAMOS. 1992;
- *Quiroga-T., José A., LA COOPERACION INTERNACIONAL NOS ESTA MATANDO. - La Paz, Bolivia, CID. 1993;
- *Justiniano, José G., LA ECONOMIA DE LA COCA EN BOLIVIA, ANALISIS MACRO Y MICROECONOMICO. - SEAMOS. 1992;