Carlos Gustavo Cano Sanz



Obras escogidas
Volumen IV

Reinventando el desarrollo alternativo

Ediciones Unibagué
Universidad de Ibagué
Comprometidos con el desarrollo regional

Carlos Gustavo Cano

Obras escogidas
Volumen IV

Reinventando el desarrollo alternativo

Ibagué, Colombia
2021

338
C227 Cano, Carlos Gustavo
Obras escogidas: reinventando el desarrollo alternativo / Carlos Gustavo Cano.
Ibagué: Universidad de Ibagué, 2021
Vol. 4, 23 centímetros

ISBN Digital: 978-958-754-388-9

Descriptores: Seguridad ciudadana - Colombia; Desarrollo alternativo-Colombia; Desarrollo humano – Colombia.

Universidad de Ibagué
Diciembre de 2021

© Universidad de Ibagué, 2021
© Carlos Gustavo Cano Sanz, 2021.

Cómo citar esta obra: Cano Sanz, C.G. (2021). *Obras escogidas. Vol. 4. Reinventando el desarrollo alternativo.* Ibagué, Colombia: Ediciones Unibagué. doi: https://doi.org/10.35707/9789587543889

Dirección editorial: Ediciones Unibagué
ediciones.unibague.edu.co
publicaciones@unibague.edu.co
Universidad de Ibagué
Carrera 22, calle 67. Barrio Ambalá
Teléfono: +57 (8) 2760010
Ibagué, Tolima, Colombia.
www.unibague.edu.co

Diseño y diagramación
CMYK Diseño e Impresos S.A.S.
Tel: 311 5975
Carrera 27 B No. 70-17
Bogotá, D.C.



Contenido

Presentación del Volumen IV 5

Introducción 7

Primera parte: las experiencias andinas 17

Un problema de seguridad ciudadana 18
El caso de Bolivia 22
El caso de Perú 25
El caso de Colombia 32
Los temores de Venezuela 37

Segunda parte: la reinvención del Desarrollo alternativo 41

Un viraje radical 42
Las fumigaciones 44
¿Legalización o despenalización? 46
Tejido social y racionalidad campesina 48
La redefinición del concepto 49
La *andinización* de la estrategia 51
Recuperación del agro y el bosque 55
Café: desarrollo alternativo preventivo 58

Tercera parte: modelos alternativos de gestión 65

Agricultura por contrato 66
Clusters y acuerdos de competitividad 69

Coto sur, un *case study* 74
Unidades ejecutoras y fideicomisos 81
Las etapas del cambio 85

Cuarta parte: fondos de capital y de innovación tecnológica 91
Fondos de capital para el desarrollo alternativo 92
El reto tecnológico del trópico 98
Los transgénicos: una oportunidad 103
Nueva política de ciencia y tecnología 110

Conclusión 117

Referencias 120

Presentación del Volumen IV
Reinventando el desarrollo alternativo

Tras cerca de tres años de haber estado desde mi residencia en la ciudad de Lima, laborando en calidad de consultor en proyectos de desarrollo alternativo en las principales zonas cocaleras de Perú y Bolivia, fui invitado por el presidente Álvaro Uribe a ocupar el cargo de ministro de Agricultura y Desarrollo Rural en su primer gabinete, a partir del 7 de agosto de 2002.

En este volumen, que fue publicado pocos días antes del inicio de mis tareas en el nuevo gobierno, consigné las principales enseñanzas y experiencias de mi trabajo en dichos países de la región andina, que en su momento constituían, por encima de Colombia, el mayor núcleo del planeta de la producción de la materia prima de la cocaína.

Un propósito fundamental de este escrito yació, como lo indica su título, en proponer un nuevo modelo de desarrollo alternativo para Colombia como cimiento básico del combate contra el mismo, y, por contera, contra el financiamiento de las actividades al margen de la ley concentradas mayormente en los movimiento guerrilleros y paramilitares que ya se expandían por buena parte de la geografía nacional. Junto con mi libro *La Nueva Agricultura, una contribución al proceso de paz en Colombia*, en el fondo se trata de una bitácora complementaria en busca de una genuina terapia para alcanzar y consolidar la anhelada pero elusiva paz, comenzando por el campo, que ha sido el principal escenario de las múltiples formas de violencia que de tiempo atrás vienen perturbado la tranquilidad pública.

Es de esperar que estas reflexiones ayuden a la formulación de políticas públicas, inteligentes y eficaces, para enfrentar la principal fuente de las tribulaciones que continúa sufriendo el país, a la par de tantos intentos fallidos por recuperar la concordia.

Carlos Gustavo Cano
Agosto de 2021

Introducción

We have to travel the path less traveled by: Robert Frost
(Tenemos que tomar el sendero menos transitado)

Al igual que la prostitución y la tala generalizada de bosques naturales, el cultivo de materias primas para la elaboración de drogas ilícitas no debe tratarse como una conducta meramente delictiva, sino, principalmente, como el resultado de la racionalidad económica de quienes lo practican. Asimismo, sus protagonistas, antes que ser responsables exclusivos de los graves efectos ambientales, sociales y económicos provocados por este flagelo, son víctimas de quienes realmente hacen posible esta práctica, quienes la estimulan y la controlan a través de las cadenas de agregación de valor, que van desde la compra de las materias primas en el campo hasta el tráfico y la comercialización del producto finalmente elaborado al detal (Cano, 1999).

Contrario a lo que generalmente se cree, los cultivadores de coca y amapola, como ocurre con la mayoría de los productores primarios de los bienes básicos para la subsistencia campesina dentro de la frontera agrícola lícita de la región Andina, no cuentan con poder de negociación alguno en su mercado, y, por tanto, a duras penas alcanzan unos ingresos que les permiten sobrevivir en medio de su pobreza estructural.

Y, como si fuera poco, aquellos —los cocaleros y amapoleros— están sometidos a una situación aún más próxima a un régimen esclavista que la que suelen padecer los labriegos comunes y corrientes. Se trata de una estructura de monopsonio absoluto. Es decir, caracterizada por la presencia de un único comprador posible, quien, a su vez, depende de una cadena, también única, que llega en medio de la clandestinidad, hasta los consumidores finales en el exterior.

Dicho comprador también suele ser el proveedor único de todos los demás bienes y servicios que, bajo condiciones normales, les serían suministrados por el Estado o por distintos agentes privados de la sociedad, tales como el financiamiento previo para capital de trabajo y adecuación de tierras, la asistencia técnica, la entrega en el sitio de cultivo de las semillas y los insumos, el transporte, la compra y el pago y la protección de las cosechas. Naturalmente, si no existiera dicha cadena, que nace de la demanda final, tampoco existirían los cultivos. De la misma manera que si no hubiese compradores para la soya, las frutas o la leche, tampoco habría producción.

El mercado suele ser la fuerza más poderosa de los procesos económicos, pero, muy especialmente, de la agricultura de uso ilícito. Por ende, en el caso de las materias primas para producir drogas altamente demandadas, pero de consumo prohibido, el mercado suele ser más fuerte que la represión.

Por tal razón, las fumigaciones han desplazado las siembras hacia lugares más remotos y menos accesibles a las autoridades y sus equipos aeronáuticos. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, con la coca desde el departamento de Guaviare hacia Caquetá, Putumayo y Nariño y, también, hacia el Magdalena Medio y el sur de Bolívar.

Como consecuencia de lo anterior, el área plantada total se calcula que pasó, desde que las siembras se iniciaron masivamente en 1994, de 40 000 a 170 000 hectáreas en la actualidad, lo que ubica a Colombia en el primer lugar entre todos los países productores, superando por amplio margen a Bolivia y Perú. Algo de similar proporción está sucediendo con la amapola o adormidera, principalmente en los departamentos de Tolima, Huila y Cauca, y en la Serranía del Perijá.

A la luz de estos hechos no se puede menos que reconocer el fracaso que ha arrojado el programa convencional de erradicación. Baste recordar que en 1995, el entonces presidente de Colombia, prometió ante el cuerpo diplomático en pleno acreditado en el país, que en menos de 24 meses acabaría con la totalidad de los cultivos ilícitos. Y que en 1988 el Congreso de Estados Unidos adoptó una resolución mediante la cual proclamó como propósito nacional tener totalmente liberado a su país de la afluencia de drogas ilícitas en 1995.

Sin embargo, hoy el problema es mucho más grave debido a que esa política, como lo señala uno de los primeros y más juiciosos documentos escritos sobre el tema, "ha fallado persistentemente durante décadas porque

ha optado por la retórica en vez de la realidad, y por el moralismo en vez del pragmatismo" (Nadelman, 1988, s. p.).

No es de extrañar, entonces, que el empeoramiento de la situación haya avanzado sin cesar. Ello, a pesar de que, mientras en 1980 el presupuesto federal para el control de las drogas era cercano a USD 1000 millones y los de las autoridades estatales y locales eran tres veces mayores, en 1997 aquel ya era superior a los USD 16 000 millones y el de estas equivalente a otro tanto; a pesar, también, de que durante el mismo lapso los detenidos en las cárceles norteamericanas por violar las leyes relativas al control de las drogas ilícitas pasaron de 50 000 a 400 000, y mientras que al finalizar el año 2001 se hallaban reportados 460 000.

Colombia, guardadas las proporciones, ha realizado un esfuerzo análogo al de Estados Unidos. En efecto, ha gastado una suma muy apreciable en la fumigación de cultivos de coca y amapola. Pero, infortunadamente, sin haber puesto en marcha con antelación una política agroeconómica vigorosa y perseverante de prevención de los mismos, mediante alternativas duraderas, autosostenibles y rentables, dirigida a los campesinos en sus lugares de origen, de donde, por diversas circunstancias socioeconómicas o políticas, han venido siendo desplazados hacia las selvas y el bosque húmedo, donde en general la agricultura convencional no es ni económica ni ambientalmente viable. De otra parte, dichos gastos y gestos han sido típicamente reactivos al narcoterrorismo y a las presiones internacionales, en vez de ser deliberados y proactivos.

Finalmente, cabe destacar una diferencia sustancial entre el tratamiento que las autoridades nacionales y norteamericanas le han aplicado al caso colombiano y el que rige para Bolivia y Perú. En efecto, en estos dos países el acto de cultivar no está criminalizado, de suerte que sus esfuerzos de interdicción están orientados, principalmente, a combatir las redes de compras, no a los campesinos ni a sus sementeras, independientemente de su condición de lícitas o ilícitas. En Colombia, hasta ahora, se ha vivido una situación completamente opuesta, que riñe con la más elemental racionalidad campesina.

Ahora bien, sin duda el costo más alto entre todos los que ha tenido que pagar la nación colombiana por cuenta de este fenómeno, y de su equivocado tratamiento, es que el mismo se haya convertido en la mayor fuente de financiamiento de los movimientos guerrilleros y paramilitares, a través de los servicios de protección y tutela que estos grupos les brindan a los cultivadores y a los

narcotraficantes que controlan las redes de compras de las cosechas. Como ha comprobado Thoumi, "en las zonas de cultivos ilícitos la guerrilla reemplaza al Estado, hace cumplir sus propias leyes y proporciona servicios educativos y policiales a la población. La mayor parte de los ingresos de las guerrillas en esas zonas provienen de los aranceles a las exportaciones que cobran a la droga que sale de la región" (Thoumi *et al.*, 1977, s. p.).

De otra parte, es evidente la conexión, admitida por el propio presidente Clinton, entre los traficantes y los insurgentes. Ya lo había advertido, en el caso del Perú el profesor de economía de la Universidad de Harvard Robert J. Barro, antes de que ese país reorientara su política contra las drogas y de que la competitividad, y la consecuente virulencia del negocio, se trasladaran a Colombia:

> Vale la pena notar como una lección de largo plazo que la fuente clave del poder económico de Sendero Luminoso era la política de drogas del gobierno de Estado Unidos. Los terroristas peruanos obtenían la mayor parte de sus ingresos de los servicios de protección que ellos les suministraban a los narcotraficantes locales. El gobierno de Estados Unidos podía haber logrado el mismo resultado si les hubiera dado la ayuda en dinero directamente a los terroristas. Fundamentalmente, el problema provenía de la demanda de drogas en Estados Unidos en combinación con la política de su gobierno de reprimir la oferta haciendo ilegal y peligroso su comercio. Si las drogas fueran legalizadas, entonces la demanda por los servicios de protección de Sendero Luminoso desaparecería junto con sus ingresos (como también los ingresos de muchos criminales en Estados Unidos). (Barro, 1996, s. p.).

Barro, conocido entre la comunidad académica del planeta por su conservatismo y su monetarismo en materia económica, fue también discípulo y compañero, en la Universidad de Chicago, del premio Nobel de Economía Milton Friedman el más serio, célebre e ilustrado defensor de la legalización de las drogas en los países consumidores, junto con la revista inglesa *The Economist*. Sin embargo, en vista de la inviabilidad de tal escenario, al menos en el corto plazo, desde el ángulo del pragmatismo es forzoso explorar otras salidas diferentes a la alternativa exclusiva de las fumigaciones y más realistas que la despenalización del consumo.

Mientras subsistan las fallas de la política para controlar el consumo en su mayor mercado, y habida cuenta de que, por lo menos en el corto plazo,

la adopción de medidas tendientes a despenalizarlo continuará siendo muy improbable, se impone, entonces, la necesidad de acompañar la reorientación de las prácticas puramente represivas con medidas previas que, en las naciones de la región Andina, consulten la racionalidad económica del medio millón de familias campesinas y desplazadas de sus lugares de origen que, de manera directa, permanente y exclusiva, subsisten hoy de los cultivos ilícitos.

En primer lugar, ya se mencionó el absurdo contrasentido ético económico, que implica tratar a los cultivadores como meros delincuentes, en vez de hacerlo exclusivamente con las redes comerciales controladas por los narcotraficantes nacionales y extranjeros. Esa actitud representa, de un lado, un desperdicio absoluto de los cuantiosos recursos gastados en tan contraproducente lucha, y una lesión inconmensurable contra el medio ambiente y, de otro, de entrada un obstáculo insalvable a la puesta en marcha de cualquier política eficaz de desarrollo alternativo.

En segundo término, cabe destacar las experiencias exitosas de otros países en estos temas, por ejemplo, Malasia. En este país, luego de la ocupación japonesa durante la Segunda Guerra Mundial, se padeció una prolongada insurgencia de guerrillas comunistas hasta principios de la década de los años sesenta y una expansión del área rural dedicada a cultivos de uso ilícito. Un factor que coadyuvó sustancialmente a erradicar ambos problemas fue, precisamente, el desarrollar los cultivos de palma de aceite y de caucho, con base en una organización social de índole genuinamente campesina para su producción integrada verticalmente hacia adelante. Así las cosas, ha tenido reconocido éxito la Federal Land Development Authority (Felda), el organismo estatal encargado de los programas de reasentamiento de la población campesina, que se destinan a convertir en propietarios de pequeñas parcelas de caucho y palma de aceite a los más pobres pobladores de zonas rurales organizados en unidades integradas de no menos de 5000 hectáreas. Hoy, más de la mitad de la producción de caucho y palma de este país, que ocupa el primer lugar en el mundo en ambos renglones, proviene de estos pequeños productores, también los más eficientes del planeta.

Además de contribuir a recuperar el bosque tropical, a proveer servicios ambientales y hacer reforestación masiva —que, como ha sostenido Álvaro Uribe Vélez, constituyen la salida más viable en las zonas de cultivos de uso ilícito propiamente dichas (Uribe, 2002)—, se trata de dos renglones en los cuales la región Andina debe poner sus ojos como una de las más promisorias opciones para garantizar la prevención de los cultivos ilícitos e inducir su

sustitución, específicamente de la coca, por cuanto la rentabilidad del caucho y la palma africana y las condiciones agroecológicas de las zonas son óptimas para aquellos propósitos. Además, como la coca es un cultivo perenne, si se quieren obtener resultados duraderos y confiables, las fuentes que se creen como alternativas de ingreso a este rubro ilegal deberían ser, también, y en lo posible, permanentes.

Tal como lo ha afirmó Arturo Infante, exrector de la Universidad de los Andes y exembajador de Colombia en Malasia, en un documento oficial sobre el tema (Infante, 1997, s.p.):

> Las dudas se desprenden del alto costo del programa de lucha contra los cultivos de uso ilícito (que estimó en USD 1000 millones para 1996), de la magnitud de las externalidades ecológicas negativas y de los dudosos efectos de la erradicación sobre unas plantas bien dotadas por la naturaleza para sobrevivir. Si una gran población de campesinos pobres y sin trabajo se añade a esta situación, la probabilidad de fracaso aumenta con el tiempo. Por tanto, es necesario crear nuevas fuentes de ingreso en las regiones de plantaciones ilícitas con el propósito de ofrecer riqueza, seguridad y sentido de pertenencia a los trabajadores rurales, a fin de disuadirlos de sembrar para los carteles de las drogas. Si los cultivos de coca y amapola son simplemente destruidos y nada se ofrece a cambio a la población como un futuro medio de vida, es muy probable que estas personas comiencen muy pronto y sin dificultades nuevas plantaciones en el vecindario. El creciente enlace entre la guerrilla y las mafias de la droga facilita esta posibilidad.

Así las cosas, no queda camino más lógico ni potencialmente más efectivo que acudir a la racionalidad económica campesina, que es donde se encuentran los verdaderos motivos que han conducido a una considerable porción de la población rural a tomar el rumbo de los cultivos de uso ilícito. Es decir, acudir a la vía del denominado desarrollo alternativo, pero de manera seria, contundente, afirmativa y perseverante.

Sin embargo, se debe anotar que el vocablo *alternativo*, aparte de su estricto significado semántico, también lleva implícita, en nuestro medio, una connotación de algo transitorio, producto de la emergencia o la urgencia, destinado a apaciguar el ánimo de alguien o de algunos de manera temporal. De ahí el escepticismo que despierta cuando de soluciones sustanciales a problemas

permanentes se trata, siendo más bien aceptado como indicativo de medidas provisionales para responder a dificultades de orden coyuntural.

De otra parte, el término inspira comprensible desconfianza, pues con su propiedad adjetiva apenas conlleva un sentido de promesa sin garantía de cumplimiento. Es el caso de la denominada medicina *alternativa*, que puede significar todo o nada, dependiendo del grado de desesperación de los pacientes. O de los modelos políticos *alternativos*, nunca bien definidos, y, en su mayoría, etéreos. O, en fin, hasta de los llamados amores *alternativos*, casi siempre de por sí clandestinos, paralelos y meramente circunstanciales, los cuales, a fin de poder tornarse en confiables, estables y legítimos, lo primero que tienen que hacer es desprenderse del apelativo.

Ahora bien, en la órbita del desarrollo de las áreas rurales esa palabra —alternativo— sí que está desprestigiada, no tanto para quienes lo impulsan o administran, sino, en esencia, para sus supuestos beneficiarios, es decir, quienes se ocupan de la producción de materias primas de uso ilícito, pero también —y fundamentalmente— para aquellos que están en forzoso camino de hacerlo a falta de opciones distintas, lícitas y viables, para sobrevivir.

- La explicación llana y simple de ese desprestigio yace, entre otras, en la pobreza de sus resultados la fragilidad e inestabilidad de la mayoría de los ensayos o proyectos en la órbita productiva hasta ahora adelantados en íntima conexión con las dos consideraciones anteriores, a través de una relación causa-efecto, está la exclusión de las propias comunidades de sus procesos de concepción, diseño y ejecución, en general confiados a la imagen y semejanza de organismos foráneos o extraños a sus regiones, a su idiosincrasia o a su particular racionalidad social y económica, en vez de contar con instituciones locales y permanentes apropiadas para ello.
- Otra razón se encuentra en la desarticulación de esas propuestas frente a las políticas estatales de índole sectorial, en especial las que se supone que deberían apuntar a la generación de empleo e ingresos en la agricultura y la industria, es decir, en el sector real de la economía. Finalmente, no sobra mencionar el carácter inhibitorio de las variables macroeconómicas sobre estas últimas.

De otra parte, no se trata simplemente de remplazar unas cuantas matas de hoja de coca por otras de piña o unas plantas de amapola por igual número

de arbustos de tomate de árbol o de lulo, entre otras razones, porque los ecosistemas de las áreas donde proliferan los cultivos ilícitos, en especial el primero, que ocupa más del noventa y cinco por ciento de la extensión cubierta por ambos en la región Andina, son extremadamente frágiles, sus suelos y laderas tienen una diminuta capa vegetal y las zonas carecen de infraestructura básica en materia de vías, adecuación de tierras, agua y energía eléctrica.

El tratamiento eficaz del problema tiene que partir del reconocimiento de su etiología demográfica, es decir, el origen geográfico de los centenares de miles de colonos expulsados de las zonas andinas y costeras, por falta de espacios económicamente viables en la agricultura lícita tradicional, como antes fue señalado. He ahí una parte sustancial del enorme costo social resultante de la parálisis de la inversión rural en riego, carreteras, educación, tecnología y extensión; de la exclusión de la categoría de sujetos de crédito de millones de familias campesinas durante los últimos lustros por cuenta de la corrupción que, impunemente, enterró los sistemas y redes bancarias de financiamiento rural —como fue el caso de la Caja Agraria en Colombia y del Banco Agrario en Perú—, y de la ruina a la que esta masa de campesinos fue condenada por el experimento neoliberal que acabó con sus agronegocios en virtud de los cargos, sin fórmula de juicio, por su supuesta ineficiencia e incompetencia.

La otra parte del costo está representada por el colapso geopolítico en que desembocó semejante holocausto económico, es decir, la pérdida de la gobernabilidad del Estado. O, visto desde el ángulo opuesto, la entronización de otros estados, dirigidos desde los santuarios del *narcoparamilitarismo* y la *narcoguerrilla,* a partir de los cuales sus cabecillas se disputan el control territorial, en especial en Colombia, y, asimismo, la lealtad comprada o forzada del campesinado cocalero y amapolero que no tiene más opción que aceptar su *amparo,* a cambio del abandono en que los dejó la doctrina del libre juego de las señales del mercado.

El desarrollo alternativo no puede ser, entonces, cosa diferente a la construcción de un nuevo sistema de vida que emane de un modelo económico también nuevo. Para comenzar, suprimiendo el tratamiento de victimarios y delincuentes que la autodenominada sociedad de bien ha otorgado a quienes, en realidad, han sido las víctimas y los damnificados de la injusticia social. Segundo, concentrando las acciones de interdicción en las redes de compra clandestina de las cosechas, comenzando por los movimientos guerrilleros y paramilitares, y autorizando a las agencias gubernamentales para que adquie-

ran y cancelen esas cosechas durante el tiempo que transcurra hasta que los cultivadores puedan ser reubicados en otras actividades lícitas productivas. Adicionalmente, pagándoles a los productores, durante idéntico lapso, una suma por cabeza equivalente al salario mínimo legal, a la manera de seguro de desempleo o jubilación anticipada, según la acertada propuesta de Álvaro Uribe Vélez (2002).

Finalmente, el nuevo sistema debe inducir la más profunda reorientación de la atención pública y del gasto privado hacia la organización de los cultivadores y su asentamiento en núcleos empresariales integrados verticalmente hacia delante, con procesamiento y comercialización, en renglones forestales y de ciclo mediano en la Orinoquia y la Amazonia, y en rubros de ciclo semestral en la frontera convencional.

No obstante los inconvenientes, ya mencionados, que puede generar el uso de la expresión *alternativo,* para efectos de este escrito he decidido mantener el nombre del desarrollo alternativo, a fin de no caer en el consuetudinario vicio de modificar únicamente las denominaciones de los planes, los programas o las entidades, sin tocar los contenidos, con lo que se da la falsa impresión de que se están cambiando sus estructuras. En lugar de ello, he optado por concentrarme en una propuesta sobre la reinvención de su definición y su función, de sus alcances y de sus métodos, bajo la seguridad de que aún es posible, dentro de las limitaciones que nos imponen la globalización de las economías y la apertura de nuestros mercados a la concurrencia externa, hallarles salidas factibles a las dificultades señaladas.

Adicionalmente, constituiría, en verdad, una imperdonable falta echar por la borda la muy valiosa y prolongada curva de aprendizaje que en tan difícil y delicada materia ha trazado y vivido la región andina durante el último cuarto de siglo. Curva plagada de yerros, frustraciones y hasta descrédito, pero, claramente convertible en un activo de valor insuperable de cara al futuro, siempre y cuando, tras una sana y sincera autocrítica, se saque, en forma constructiva e inteligente, provecho de las experiencias y los conocimientos acumulados a lo largo de estos años por los organismos de la cooperación internacional, las agencias estatales, las universidades, los gobiernos locales, las organizaciones de los productores y, sobre todo, de los centenares de profesionales, técnicos y funcionarios que por allí han pasado con indeclinable y honesto espíritu de servicio a los más débiles.

A todos ellos dedico estas reflexiones, destacando entre los mismos al ingeniero agrónomo Carlos Santiago Cano, un soñador del desarrollo alternativo, cuya memoria y espíritu, desde su trágica partida el 20 de marzo de 1999 en las montañas del sur del departamento de Tolima, en Colombia, a la edad de 23 años, en pleno servicio a esta causa, siempre han estado y seguirán estando conmigo como la mejor guía y un imborrable ejemplo.

Ibagué, junio de 2002

Primera parte

Las experiencias andinas

Un problema de seguridad ciudadana

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 gobiernos y los pueblos de la región Andina. Pero no por igual. Para los primeros, el eje de la solución yace en la 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 zar designado por el Presidente Bush, John P. Walters, quien declaró que es preciso combatir el negocio de las drogas "en la fuente". Para los segundos, en cambio, lo que está en juego no es la simple erradicación de los cultivos de uso ilícito exigida por otros gobiernos —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 que habitan sus territorios, que, a fin de poder sobrevivir, vienen dependiendo de esa actividad. Lealtad refundida por su desconfianza en el Estado e hipotecada a las guerrillas —primero en Perú y ahora en Colombia—, que se las han arrebatado a la fuerza o comprándosela mediante su protección personal y económica, lo que en realidad se ha convertido en un instrumento de sometimiento servil y de cruel explotación.

En análoga medida cuentan los problemas de seguridad humana y ambiental, materializados en los efectos sobre la salud, el medio ambiente y los recursos naturales de las fumigaciones, de un lado, y los 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 o de los elementos químicos sea más difícil, por el otro. 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 permanganato de potasio, hidróxido de amonio, ácidos sulfúrico y clorhídrico, acetona, metil y etil y acetato de etilo y cemento.

En esta materia, el discurso oficial de 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 mismo año, el entonces presidente George Bush —padre del actual mandatario— le había pedido al gobierno peruano montar un plan consistente en equipar y entrenar a 4200 de sus soldados para destruir las plantaciones de hoja de coca mediante acciones contra sus productores. Pero este se rehusó a hacerlo, tras una década de intentos fallidos por la vía de la represión, marcando una diferencia tajante entre los agricultores y los traficantes o, en otras palabras, entre el campesinado y las redes de compra. Con esa base, lejos de continuar persiguiéndolos, Perú adoptó una conducta inspirada, según la retórica gubernamental de la época, en el reconocimiento de su racionalidad, comenzando por despenalizar la actividad de los cultivadores y, por tanto, optando más bien por la persecución contra las redes de compra y sus aviones; con estas medidas, gracias a las cuales disminuyó la demanda, cayeron los precios de la hoja de coca, que fue el factor realmente clave para que se redujeran las siembras en un porcentaje cercano al 30 % al pasar de 115 000 hectáreas en 1995 a 34 000 hectáreas en el 2000 (Cotler, 1999).

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 puramente represiva 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 hoja de coca le tenían que pagar por su protección. Añadió que, en

[1] Doctrina Fujimori sobre la política de control de drogas y desarrollo alternativo. Lima, 26 de octubre de 1990.

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 (Arciniega, 2001).

Luce paradójico que el totalitario régimen de Alberto Fujimori hubiera tomado un camino opuesto al de Colombia, una nación formalmente democrática, para 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 las áreas de inteligencia, defensa y seguridad nacional.

En análogo sentido al discurso oficial del gobierno peruano se ha planteado lo que podría denominarse la doctrina Antezana, inspirada en el exviceministro de Agricultura, dos veces jefe de la misma cartera y actual zar antidrogas en Bolivia, Oswaldo Antezana, quien ha sostenido que su país no aspira a recibir ayuda externa reembolsable, sino, en cumplimiento de una obligación moral de los consumidores, el pago de indemnizaciones que, a través del desarrollo alternativo, le compensen el enorme daño propinado a su economía por la erradicación sin sustitución de los cultivos de coca y, así, le permitan recuperar la confianza de sus campesinos y sus indígenas en el Estado. En Bolivia la extensión sembrada pasó de 48 000 hectáreas en 1996, a 15 000 hectáreas el año 2001, según las fuentes oficiales.

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 *excocacultores* de ambas naciones, lo que constituye un elocuente testimonio sobre los nulos resultados 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, el área se multiplicó en Colombia, primero en el departamento de Guaviare y luego en el de Caquetá; finalmente en el de Putumayo, el sur de Bolívar, el Catatumbo y la Serranía del Perijá y, más recientemente, en el de Nariño.

Así ha ocurrido tras la decisión de los narcotraficantes de fomentar las siembras finalmente en el patio colombiano, mediante una audaz y masiva

operación de agricultura por contrato, ante la dificultad y los crecientes costos que implicaba seguir dependiendo de sus anteriores fuentes. Al emprenderse ahora, por parte de las autoridades colombianas, bajo la asistencia norteamericana a través del Plan Colombia, la eliminación de las siembras, los habitantes de las provincias vecinas de Ecuador, Venezuela y Brasil, y sus respectivos gobiernos, han entrado en un creciente estado de nerviosismo.

En Ecuador, por ejemplo, ya se han reportado, por primera vez, siembras de hoja de coca y amapola, mientras que en Venezuela la tensión es aguda debido a las migraciones de mano de obra desplazada de Colombia; en Brasil se dice que podría existir un área de hasta 20 000 hectáreas dedicadas al cultivo de la hoja. Y, así, sucesivamente, avanza la ola de este sinfín. O sea que lo ocurrido en Bolivia y 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 28 años, continuaron en Perú y, más recientemente, se aplicaron en Colombia. Tras el repaso de sus respectivas experiencias, resulta evidente que existen notorios errores en su concepción y en su aplicación que podrían contribuir a explicar sus fallas y, por ende, a enmendarlas. Así lo sostiene uno de los trabajos mejor documentados que se han hecho recientemente sobre el tema, realizado recientemente por el investigador de la Universidad Internacional de la Florida Francisco Thoumi, el cual será publicado en breve por la John Hopkins University (2000). Y, aunque comparto las observaciones de Thoumi, sobre los errores cometidos en los programas de desarrollo alternativo, porque he podido confirmarlas a través del análisis de ejercicios en campo y de los proyectos elaborados y evaluados en Perú, Bolivia y Colombia, así como del trabajo que he realizado sobre esos tres países en los últimos tres años, no comparto su conclusión según la cual no sería posible, bajo ninguna circunstancia, ni aún con una sustancial reorientación de sus modalidades, que el desarrollo alternativo se torne en una herramienta eficaz para reducir las áreas sembradas en hoja de coca y amapola.

En este orden de ideas, es conveniente enumerar, de manera apenas sumaria y enunciativa, las experiencias más recientes y relevantes de las tres naciones afectadas con mayor intensidad por este flagelo planetario.

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 Estados Unidos autorizó al entonces presidente boliviano, general Hugo Banzer, el mismo que hasta hace poco ocupaba por segunda vez ese cargo, un aporte de USD 5 millones para financiar estudios que condujeran a identificar y promover oportunidades de inversión sustitutivas de los extensos cultivos ilegales de hoja 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 tales estudios habían sido mal concebidos, advirtiendo que, en su lugar, para prevenir la ulterior expansión de las siembras en el Chapare, se debió haber impulsado la creación masiva de empleos en los sitios de donde provenían los inmigrantes, es decir, en la Sierra, con el objeto de atacar las causas —en vez de los efectos— de este fenómeno, que tiene 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, consistente en dar una compensación de USD 2000 por hectárea eliminada y un plazo de 12 meses a cada campesino para realizar la labor 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 hubiesen eliminado los cultivos.

Los afectados, entonces, se quejaban de que su participación en la formulación de esta y las demás políticas de combate a los cultivos era nula; sostenían 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 produjo una masiva renovación de cocales viejos financiada con esos recursos y tuvo un impacto similar al de un precio de sustentación para la hoja de coca.

Posteriormente, se expidió la Ley 1008 de 1988, que aún está vigente, y que ordena la erradicación gradual a cambio de un plan de desarrollo rural integrado, típico de zonas de colonización, para construir infraestructura de agua potable y vías, generar energía, otorgar crédito, dar asistencia técnica y hacer 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 de los diferentes proyectos tampoco se materializó y sus resultados han sido, no solamente insignificantes sino, también, notoriamente contraproducentes.

En efecto, en no pocos casos, el mero mejoramiento de la infraestructura en las zonas de cultivo, sin que se crearan fuentes productivas de empleo bien remunerado y permanente para sus pobladores, llevó a establecer 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 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 pagar intereses durante los períodos pre-operativos o pre-productivos de los proyectos sustitutivos de la coca, argumentando muy razonablemente que lo que hay que reemplazar 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 para el futuro.

Así las cosas, la mayoría de los programas de desarrollo alternativo no ha obtenido los resultados esperados. En 1997, por ejemplo, tras una evaluación adelantada por Gregorio Lanza en catorce plantas de procesamiento de yuca, palmito, té y leche, se encontró que solo dos estaban en operación. Durante ese ejercicio se hizo notable el caso de una planta pasteurizadora de leche donada por el gobierno sueco, por intermedio de una iglesia protestante, que se instaló en una zona bananera sin pastos. Este episodio trae a la memoria el triste recuerdo de una pasteurizadora donada por el gobierno italiano a Colombia, tras la erupción del volcán nevado del Ruiz, en Lérida, 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 hoja de coca, en lugar de haber crecido, se haya mantenido constante entre 1990 y 1997, solo 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 sufridos por las labores de interdicción del gobierno de Perú en contra de los vuelos de sus aviones por territorio peruano.

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 hoja de coca, en el único cultivo que les ha dado poder ante este y la comunidad internacional, pues de no haberla sembrado, según ellos, no habrían podido llamar su atención.

A partir de 1998 otra fue la suerte de los cocaleros con el regreso al poder del general Banzer, quien, bajo el lema *Por la Dignidad*, puso en marcha una política de erradicación forzosa que arrojó resultados eficaces en corto término, si se mira desde el exclusivo ángulo de ese objetivo. De suerte que a Bolivia supuestamente apenas le queda en la actualidad una extensión de coca ilícita por erradicar de 3000 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 la región de los Yungas —concentrada en los municipios de Coroico, la Asunta y Caranavi—, para su propio consumo[2].

Fue un aparente triunfo desde el punto de vista de la estrategia adelantada por el Plan Dignidad del presidente anterior de eliminación de la oferta *excedentaria* destinada a elaborar pasta básica de cocaína para su ulterior refinación. Pero el balance social y político es desastroso, pues, tras su reducción, dicha fuente de empleo e ingresos aún no ha sido suplida de manera suficiente por opción alguna diferente al ocio.

De ahí el levantamiento organizado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la célebre CSUTCB, cuyo presidente, Felipe Quispe Huanca, suscribió, en octubre del año 2000, un *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

[2] Tras la renuncia del general Banzer a la Presidencia, y de su reemplazo por el vicepresidente Jorge Quiroga, se ha tenido información que indica que la extensión sembrada en coca ilegal es mucho mayor y que tiende a crecer.

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.

Recientemente, la situación de orden público se ha tornado aún más tensa, en especial a partir del momento en que el señor Morales fue destituido y despojado de su fuero parlamentario, y con ocasión de la expedición del decreto 26415 del 2001, mediante el cual se prohibía el comercio de la denominada coca *excedentaria*, con lo que, en la práctica, se oficializaba la interdicción y penalización del productor cocalero y, como era de preverse, se continuaría la escalada alcista de los precios de la hoja de coca provocada por la política de erradicación. En efecto, el precio promedio de la carga en el Chapare, que era de 187 bolivianos en 1997 y de 275 en 1998, en el 2001 se incrementó a 430 y se esperaba que, a raíz de las nuevas medidas, subiera aún en mayor proporción y a un ritmo mucho más acelerado que en el pasado[3].

No obstante, el Gobierno echó para atrás el decreto referido ante la presión de los cultivadores de la hoja, encabezados por el mismo Morales y otros líderes como Quispe, a través de sus respectivas organizaciones, que llegaron a retener hasta a tres ministros de Estado, entre ellos el de Agricultura, en la población de Coroico en los Yungas, tras interrumpir y bloquear la vía que de allí conduce a La Paz. Dicho cambio en la posición oficial, de un lado, ha envalentonado aún más a los cocaleros y, del otro, ha debilitado aún más a las autoridades, que desde entonces han respondido con mayor represión.

El caso de Perú

En cuanto a Perú se refiere, las conclusiones que se pueden sacar sobre 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.

[3] Los Tiempos. Cochabamba, 8 de febrero del 2002.

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 formulación y ejecución de los programas a través de un grupo de organizaciones no gubernamentales también estadounidenses que, ordinariamente, compiten y se rotan entre sí, y que, 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 ni ejercicios confiables de banca de inversión que garantizaran la su ulterior réplica expansión de los proyectos, 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: proyectos de arriba hacia abajo que no consultan, ni estimulan, ni cuentan con la participación por consenso de las comunidades antes de ser formulados. De ahí el divorcio entre su índole y la racionalidad económica y cultural de sus supuestos beneficiarios. Y, como consecuencia, la pérdida de confianza de las comunidades 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 haberse adscrito al Ministerio de Agricultura o a la Presidencia de la República, dependía, al menos en teoría, del Ministerio de Salud. Dicha circunstancia la mantuvo 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[4].

Una excepción parece insinuarse, sin embargo, en algunos proyectos impulsados por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (PNUFID), que tienen como eje la promoción de la palma aceitera en los departamentos de Ucayali y San Martín. Estos proyectos, bajo la dirección del Ministerio de Agricultura y la aprobación y apoyo de la mencionada agencia de las Naciones Unidas, se hallan en proceso de articularse en un programa de desarrollo regional de alta prioridad nacional, según un anuncio oficial. En su ejecución 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 lanzar esa iniciativa sobre la palma.

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 viabilidad bancaria 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, el diseño y la 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 para garantizar

[4] El actual Gobierno, presidido por el economista Alejandro Toledo, creó la Consejería Presidencial de Alto Nivel para la Lucha contra las Drogas, y se halla en el proceso de reestructurar a Contradrogas, ahora llamado Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), una entidad seriamente cuestionada por el manejo de sus fondos por parte de la Contraloría General de la República. El Ministerio de Agricultura, por su parte, se apresta a liderar los programas de Desarrollo Rural Alternativo, que antes se encontraban bajo la exclusiva responsabilidad de aquel instituto.

su multiplicación. E implica, también, que dichos proyectos y prototipos 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 Perú.

Los más recientes cálculos hechos por Patrice Vandenberghe, representante en Perú del PNUFID, ya mostraban un incremento del 20 % sobre las 34 000 hectáreas que en el año 2000 conformaban la extensión plantada en coca en Perú, y una acentuada tendencia a seguir creciendo, lo que representa un punto de inflexión negativo en la lucha contra los cultivos de la hoja en ese país:

> 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 solo 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. El precio es la llave del problema. Mientras los precios del cacao, café[5] y palmito, que son cultivos impulsados por los programas de Desarrollo Alternativo, se mantienen bajos, el de la coca está aumentando.

Según el PNUFID, a mediados del año 2001 el precio de la hoja de coca en los valles de Apurímac, Aguaytía y Uchiza ya se hallaba entre los USD 20 y los USD 25 por arroba y en incesante ascenso, mientras que en el valle del Monzón llegaba hasta los USD 39, un nivel contra el que los cultivos alternativos no pueden competir. Adicionalmente, "durante diez años de programas de Desarrollo Alternativo, solo 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

[5] Más adelante se hace un análisis sobre la situación y la crisis internacional de los precios del café.

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"[6].

De otra parte, de acuerdo con un informe de Roger Rumrill, investigador sobre asuntos de narcotráfico y recursos naturales, tras una inspección en la Amazonia peruana, limítrofe con Colombia, "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 USD 5 en 1998, hoy se puede encontrar a USD 30 la arroba inglesa (11.5 kilos) de hoja de coca y los campesinos han comenzado de nuevo a cultivarla".

La verdad es que en Perú la situación parecía estar llegando, al término del Gobierno de Fujimori, a un punto explosivo debido a las denuncias sobre la supuesta aplicación de diversos agentes biológicos con imprevisibles consecuencias en algunas zonas donde se había 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 simposio sobre el tema, realizado en Lima en el Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes)[7]. "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 treinta 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, exalcalde 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 y exministro de Agricultura Carlos Amat, al describir de manera gráfica la forma en que

[6] El Comercio. Lima, 28 de abril del 2001.

[7] Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes). Simposio sobre la Experiencia de la Región Andina en la lucha anti-drogas y el Plan Colombia. Memorias. Lima, 13 y 14 de diciembre del 2000.

regularmente ha venido operando buena parte de la cooperación internacional en este 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 conformada 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 del 2001 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 Perú; el fracaso de los programas de desarrollo alternativo y la celebración de nuevos consorcios con organismos no gubernamentales que se encargarán de "a espalda[s] de los campesinos (…) sin tener en cuenta a las organizaciones de base, Gobierno y agricultores teniendo como base la Mesa de Diálogo y Concertación"[8].

Finalmente, alarmado por el recrudecimiento de las siembras de hoja de coca en el Huallaga, y por la aparición de la amapola en las zonas de San Ignacio y Jaén (Cajamarca), el gobierno norteamericano —por intermedio de su Embajador, señor Hamilton, y luego del propio presidente Bush durante su visita a Lima el 23 de marzo del 2002—, anunció un sustancial aumento de los gastos de su país en la lucha contra las drogas en Perú. De suerte que la cifra acordada y asumida por el Departamento de Estado para el programa del año 2002 fue fijada en USD 156 millones, en contraste con un promedio

[8] Asociación de Agricultores y Productores de Hoja de Coca del Alto Huallga, Valle del Monzón y Padre Abad-Aguaytía. Lima, 11 de mayo del 2001. Idénticas quejas y reclamos fueron presentados por los líderes campesinos durante una inspección realizada por el autor, el asesor del Consejero Presidencial de Alto Nivel para la Lucha contra las Drogas Hugo Cabieses, y el asesor del ministro de Agricultura Nils Ericsson, en las zonas cocaleras de Pucallpa, Aguatía y Aucayacu en septiembre del 2001. Dichas denuncias y versiones fueron reiteradas por voceros autorizados de los cultivadores durante la celebración de la primera Mesa de Diálogo convocada por el Gobierno de Toledo el 5 de octubre del 2001 en Lima.

anual de USD 50 millones durante el último lustro; de esa cifra se anunció que un poco más de USD 80 millones serían para desarrollo alternativo, pero sin señalar los programas específicos que serían financiados. El objetivo prioritario, en cambio, se concentró en el incremento de la capacidad de vuelo de catorce helicópteros, mediante su repotenciación, para vigilar las zonas más altas, donde se está cultivando la amapola, la modernización de diez aviones A-37 y ocho Tucano y la reparación del sistema de radares, comenzando por el de Iquitos.

Sobre el particular, el embajador sostuvo que:

> A veces no es la mejor manera de vigilar vuelos con droga [los radares], porque las avionetas de los narcotraficantes vuelan tan bajo que no se pueden detectar con radares. Por eso siempre hemos utilizado aviones que tienen la capacidad de volar bien alto y vigilar hacia abajo (...) Hace varios años los narcotraficantes empezaron a diversificar sus métodos y eso lo hicieron como reacción al éxito de la interdicción aérea. Antes dependían exclusivamente de los vuelos para hacer llegar su producto a Colombia. Cuando tuvimos tanto éxito en el programa de interdicción aérea empezaron a utilizar toda la red de ríos del oriente (...) Entonces, es lógico pensar que los campesinos están rehabilitando sus campos y sembrando más coca (...) El cultivo de la coca y sus nexos con el terrorismo son problemas de seguridad nacional porque, como lo hemos visto con las FARC, el terrorismo es financiado en gran parte por el narcotráfico[9].

En suma, se trata del mismo efecto globo que llevó la producción de hoja coca a Colombia, pero que, esta vez, la está haciendo regresar a Perú, donde el anterior zar antidrogas, Ricardo Vega Llona, aceptó que el área plantada ya iba por 50 000 hectáreas al comienzo del 2002, es decir 47 % más que el año anterior. Ese mismo efecto está trayendo a este país las siembras de amapola, un cultivo mucho más fácil de manejar y más rentable y difícil de detectar y combatir desde el aire que el de la hoja de coca, y que parece estar acompañado del resurgimiento de ciertos frentes del movimiento Sendero Luminoso, particularmente en los valles de Monzón y Apurímac,[10] como en Colombia aconteció con la insurgencia de las FARC y de las denominadas Autodefensas

[9] El Comercio. Lima, 10 de febrero del 2002.
[10] The Economist. February 16 – 23, 2002.

Campesinas (AUC) o paramilitares. Así lo reconoció el anterior ministro del Interior de Perú, Fernando Rospigliosi, anunciando, de paso, un recrudecimiento de la represión, al sostener que:

> Lo que pasa es que al subir los precios de la hoja de coca los campesinos defienden la producción hasta con las uñas (...). Pero los campesinos tienen que saber que la siembra clandestina de la coca tiene un costo. El costo de la represión. Ellos saben que esta actividad ilícita trae violencia, corrupción y una serie de cosas que también los perjudica[n] a ellos. Las personas que siembran y que tienen pozas de maceración sufrirán las consecuencias[11].

El caso de Colombia

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

[11] El Comercio. Lima, 25 de febrero del 2002.

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, USD 200 millones; Unión Europea, USD 75.6 millones; Luxemburgo, USD 20 millones; Alemania, USD 15 millones, y PNUFID, USD 36 millones. Francia y 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, los programas de desarrollo e innovación tecnológica, la asistencia técnica para mejorar 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 programa rector del desarrollo alternativo en el país, adscrito a la Presidencia de la República. 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 aún no se dispone de evaluaciones beneficio-costo sistemáticas y confiables para cada caso[12]. Entre estos proyectos 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, se emprendieron

[12] Se encuentra en proceso de edición un excelente trabajo evaluativo adelantado por el Cider de la Universidad de los Andes de Bogotá, bajo la dirección del investigador Carlos Zorro, cuyas conclusiones preliminares fueron presentadas durante un seminario organizado por PNUFID en Tarapoto (Perú) en noviembre del 2001. Dichas conclusiones confirman las expuestas en este documento.

proyectos de sustitución en los mismos sitios de producción de hoja de coca por café, banano, yuca, caña de azúcar, fríjol, frutas, cacao, palmito, palma aceitera, caucho, ganadería, porcicultura, acuicultura y reforestación y en localizaciones tan diversas como los departamentos de 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 hoja de coca y amapola en Colombia se ha sextuplicado, llegando actualmente a 170 000 hectáreas, según el Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), creado por el Gobierno y la Organización de las Naciones Unidas, que se basa 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, que cubrieron, durante el último año, una superficie cercana a las 100 000 hectáreas y un promedio anual, durante el lustro anterior, de aproximadamente 50 000.

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 por el llamado *gramaje,* o contribución obligada de los cultivadores de coca y amapola, y por sus cada vez más estrechas vinculaciones con el tráfico de cocaína, heroína y armas.

Adicionalmente, según Bruce Bagley, un investigador de la Universidad de Miami, a los carteles de Medellín y de Cali también los sucedieron, aparte de las FARC, 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 1200 hombres en 1993 a 4500 en 1998, a 8000 en el 2000 y, en la actualidad, a 15 000.

Durante la década de los años ochenta 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 financiarse, especialmente en las antes mencionadas zonas

ganaderas; los secuestros y extorsiones constituyen otra industria delictiva en la que Colombia, igualmente, ocupa el primer lugar en el mundo.

En suma, los motivos que animan a ambos movimientos hoy son de similar naturaleza, 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.

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, solo superado por Sudán. En Colombia ese fenómeno es, incluso, mucho más grave que en otras naciones célebres por la barbarie que padecen, entre ellas Angola, el Congo, Sierra Leona e Indonesia y, probablemente, aún más que en Afganistán, después de los sucesos del 11 de septiembre del año 2002. Es este 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."

Los narcotraficantes por intermedio de sus redes de compra, suelen operar mediante una muy bien articulada estrategia corporativa y zonal, como rezan los principios contemporáneos del mercado libre 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 los paquetes tecnológicos, 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 la extrema rigidez de 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, mientras no ceda el consumo global o los gobiernos mantengan la decisión de no legalizarlo junto con su comercio. La revista *The Economist*, tan poco amiga de la intervención de los estados en las economías, así lo ha reconocido. Además de sostener que "la ayuda militar del Plan Colombia se halla exclusivamente focalizada hacia la guerra de 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"[13].

En adición a ello, Washington resolvió reforzar el Plan Colombia, mediante un suplemento denominado Iniciativa Regional Andina (IRA), de USD 731 millones, sometido por el presidente Bush al estudio del Congreso de su país, suma de la cual, a la postre, solo fueron aprobados USD 560, que serían distribuidos entre Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil, Venezuela y Panamá.

Esa distribución responde a las presiones de los países vecinos de Colombia derivadas de sus temores por los efectos de la expansión de los cultivos. El mismo Colin Powell, el Secretario de Estado norteamericano, declaró que con este aporte las autoridades de su nación pretenden "evitar que el problema de la droga se traslade de un país a otro". En cuanto se refiere a su frente interno, el mandatario también les solicitó a sus legisladores asignar USD 4700 millones al sistema federal de prisiones, sobre la base de un incremento estimado del 32 % en el número de detenidos durante el próximo lustro. Cabe recordar que, cerca de la cuarta parte de los dos millones de prisioneros que hay en Estados Unidos, ya corresponde a sentencias dictadas por delitos conectados con las drogas, o sea 460 000, cifra que es diez veces mayor a la correspondiente a la situación de 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

[13] The Economist. *Drugs, War and Democracy: A Survey.* April 21 - 27, 2001.

año 2000 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:

> 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, solo se consigue desplazando a otro país vecino [la producción]. La lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada solo sería eficaz si se planea a nivel regional e internacional[14].

En desarrollo de dicha declaración, la Unión Europea oficializó su apoyo al proceso de paz de Colombia con el anuncio, el 30 de abril del año 2001 en Bruselas, de un aporte de USD 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 prevenir oportunamente los cultivos de uso ilícito y reemplazarlos en forma gradual, racional, sostenible y pacífica. Lo que sí se sabe es que, del aporte de España a dicho monto, que será de USD 100 millones, cerca del 75 % corresponderá a créditos reembolsables dentro de los criterios y políticas de su Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que ha estado concentrado en operaciones con el sector eléctrico colombiano.

[14] 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, para analizar los alcances del Plan Colombia.

Los temores de Venezuela

En noviembre del año 2000 se realizó, en Caracas, un simposio sobre el Plan Colombia y sus alcances en América Latina, el Caribe y Venezuela, convocado por el Parlamento Latinoamericano, cuyo capítulo venezolano ha sido el más activo del hemisferio[15]. El certamen se hizo célebre, además, por un episodio que le agregó significativos grados de tensión a las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela: este último país permitió la presencia en el evento de miembros de las FARC, sin haber informado antes o realizado consultas previas con el gobierno del primero, a pesar de que el embajador colombiano en Caracas había sido invitado como expositor.

De otra parte, allí se hizo evidente el desconocimiento sobre la naturaleza y la dimensión de las actividades del narcotráfico por parte de los más altos funcionarios encargados del asunto, como es el caso de quienes dirigen la Comisión Nacional Contra el Uso Ilícito de las Drogas (Conacuid). En efecto, según esta, el problema se reduce a la entrada ilegal de "cultivadores cocaleros profesionales de Colombia", quienes pretenden contaminar a Venezuela con el flagelo que allí los colombianos no han querido acabar.

No es sino darse un paseo por los predios y la historia reciente de Bolivia, Perú y Colombia, para verificar y entender que la mayoría de los desplazados que pasan la frontera son solo las víctimas desgraciadas de las batallas que se libran entre paramilitares y guerrilleros por el control geográfico del negocio, cuya sofisticación y complejidad va mucho más allá del eslabón más débil de la cadena, es decir, los productores de las materias primas, que apenas representa el 0.5 % del valor de las drogas elaboradas al alcance de los consumidores. Y que, en materia de ingredientes directos, los de mayor peso económico y, al mismo tiempo, los que más contribuyen a la depredación de las zonas naturales de Colombia, de donde parten los ríos que finalmente les aportan sus aguas a los venezolanos, son los precursores químicos, que, en una proporción muy significativa —según lo reconocen las mismas autoridades de los estados fronterizos de la patria del Libertador—, tienen origen o ingresan a través de sus propios territorios. Principalmente se trata del cemento y, en menor medida, del permanganato de potasio, el hidróxido de amonio, los ácidos sulfúrico y clorhídrico y la acetona, entre otros.

[15] El autor participó como conferencista y panelista.

Adicionalmente, tal como lo ilustró en su disertación Beatriz de Majo, columnista del diario El Espectador de Bogotá y editora de la página sobre Colombia del diario El Nacional de Caracas, la cuarta parte de la cocaína exportada por Colombia hace su tránsito por Venezuela y, lo que es aún más grave para su pueblo, una porción cada vez mayor se queda allí para abastecer su demanda interna, que ya conforma uno de los mercados más dinámicos de América Latina.

Tienen, entonces, motivos suficientes los venezolanos para estar preocupados, pero no por causa de los campesinos de Colombia, quienes bien merecen el tratamiento de refugiados genuinos, como lo sostuvo en el mencionado simposio Idelfonso Finol, representante del gobernador del Estado Zulia. Lo que se requiere, sin más dilación, es en vez de alimentar disputas bizantinas que en nada contribuyen a solucionar los problemas comunes de ambos países, un vasto programa de desarrollo alternativo fronterizo de índole binacional, antes de que sea tarde, como en efecto ocurrió en Colombia en el suroccidente, los páramos del sur de Tolima y en el norte de Huila y el Magdalena Medio.

En ese empeño, los actores fundamentales de semejante empresa deberían ser los gobernadores de los estados venezolanos y de los departamentos colombianos fronterizos, y sus respectivas organizaciones de base. Nadie mejor que ellos está en capacidad de orientarla y manejarla colegiadamente, pues son ellos quienes han padecido las consecuencias de la incomprensión sobre sus dramas locales de parte de las burocracias bogotana y caraqueña, y también quienes tienen en sus manos la posibilidad, alrededor de esta emergencia, de convertir, por fin, en realidad el sueño de la fraternidad colombo-venezolana.

Segunda parte

La reinvención del desarrollo alternativo

Un viraje radical

A medida que la ineficacia de los programas de Desarrollo alternativo en el conjunto de la región Andina se ha hecho más visible, los gobiernos de los tres principales países productores —Bolivia, Colombia y Perú—, tanto por su desilusión frente a sus fallidos efectos como por las exigencias de la comunidad internacional, han venido bajando la guardia en su aplicación y, en su lugar, le han dado 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, solo aportan entre el 0.5 % y el 1.5 % 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[16].

Según el Banco Mundial, en un documento presentado por su presidente, el señor Wolfensohn, en una reunión de un grupo interagencial para el desarrollo rural de las Américas convocada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, en Panamá[17], la contribución al producto

[16] Mientras el equivalente del valor al detal de un kilogramo de cocaína de 100 % de pureza en manos del consumidor final, en las calles de las principales ciudades de Estados Unidos, alcanza los USD 100 000, el precio pagado por la cantidad de la hoja de coca en predio rural que se requiere para producirlo solo es de USD 500.

[17] IICA. Grupo Inter-agencial para el Desarrollo Rural de las Américas. Panamá, abril del 2001.

interno bruto de estas tres economías representaba en 1996, entre el 5 % y el 6 %, sus utilidades equivalían al 70 % de la de todas sus exportaciones lícitas y sus tasas de retorno oscilaban entre dos y cinco veces más que las obtenidas en las cosechas tradicionales. De estas cifras, según The Economist, entre el 2 % y el 4 % del producto interno bruto de Colombia, donde hoy se halla la mayoría de la producción de hoja de coca y amapola, corresponde a la repatriación de capitales hecha por la industria de las drogas hacia el país, es decir, entre USD 2500 millones y USD 5000 millones por año[18]. No obstante, los campesinos jamás han sido los beneficiados. Únicamente sus amos y explotadores, que ahora son en Colombia los guerrilleros y los paramilitares, —y, en el resto de la región, una nueva generación de narcotraficantes tras el colapso de los carteles de Medellín y Cali, que antes dominaban el comercio regional— y sus respectivos aliados y proveedores de armas y precursores químicos.

El negocio de las drogas de uso ilícito sigue 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 Preferences 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 treinta años desde que el presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, declaró formalmente la guerra frontal contra las drogas sicotrópicas cuyo consumo está 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, reducción que fue suplida, en su mayor parte, por productos sintéticos como el éxtasis, lo que 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 los miembros más pobres e indefensos que habitan la región Andina. Es hora de reconocer sus fallas, de entender su enorme complejidad y de 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

[18] The Economist, op. cit.

del año 2001, 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 sólo 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 reinvención del desarrollo alternativo en cuanto se refiere a su concepción, a sus métodos, a sus instrumentos y, sobre todo, a su inspiración, de suerte que esta 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.

Las fumigaciones

Las fumigaciones para erradicar los cultivos de uso ilícito en Colombia no se originaron en el Plan que lleva su nombre. A esa práctica, que había comenzado de manera sistemática con el inicio de la década de los años noventa, se le dio rienda suelta a raíz de los célebres *narcocasetes* —la versión colombiana de los *vladivideos* de Perú—, en el desesperado trance del Gobierno de entonces de responder a las presiones externas mediante una actitud más reactiva, que libre y espontánea, con la pretensión de desvirtuar la versión sobre la supuesta financiación de su campaña electoral con dineros de los carteles de Medellín y Cali. Y el resultado, como se sabe, fue la multiplicación por más de cinco veces del área que se plantaba en coca y amapola hace siete años, a pesar de la desaparición de los mencionados carteles.

El problema consiste, como acertadamente lo señala Ibán de Rementería (2001), en que las aplicaciones

> que no van acompañadas de una represión focalizada en los agentes locales del narcotráfico que constituyen la demanda en terreno por los derivados de la hoja de coca, lo consiguen elevar los precios de esta, ya que se mantiene la demanda local y disminuye la oferta, lo que incentiva la instalación de nuevos cultivos.

Y, de contera, el desplazamiento de los campesinos hacia zonas menos accesibles para los aviones, con la consiguiente proliferación del daño ecológico y a costa del desarrollo alternativo, que debería ser la opción no violenta,

racional, humanitaria y eficaz para diezmarlos. Otra consecuencia ha sido el fortalecimiento de las guerrillas y el paramilitarismo, que así han encontrado la oportunidad de explotar a los cocaleros a cambio de su alegada protección contra el Estado.

Lamentablemente, el debate se ha centrado en la discusión sobre las propiedades químicas y los efectos contra el medio ambiente y la salud humana del glifosato, un herbicida producido por Monsanto bajo la marca Roundup, que se usa ampliamente en la agricultura comercial en el mundo entero para cuya prohibición —si se observan las normas del fabricante sobre dosis por hectárea y alturas de aspersión, así como el Código de Conducta Internacional para la Distribución y Utilización de Plaguicidas de la FAO y la reglamentación del Ministerio de Salud—, no existirían motivos válidos. Sin embargo, aun cumpliendo con dichas disposiciones, su empleo como la herramienta para suprimir las materias primas de los narcóticos, sin que le preceda una vigorosa política de sustitución de los flujos de caja del campesinado, seguirá siendo una salida, evidentemente, contraproducente a la luz de los intereses de la seguridad ciudadana de Colombia (Vargas, 1999).

Colombia es la única nación andina donde se aplican de manera masiva fumigaciones para combatir los cultivos ilícitos. En Bolivia y Perú están prohibidas y solo se permiten métodos manuales y mecánicos de erradicación[19]. Tales prácticas se justifican en unidades productivas de escala industrial de propiedad del narcotráfico, previa comprobación de una veeduría colegiada nacional e internacional. El propio secretario asistente para el Hemisferio Occidental del Departamento de Estado de Estados Unidos, Bill Browfield, afirmó en una rueda de prensa sobre el Plan Colombia que si

> el presidente Pastrana o su gobierno sugieren la suspensión de la fumigación como parte de un paquete que produciría la misma eliminación de los cultivos de droga pero sin fumigación, eso sería coherente. Si se produce una erradicación voluntaria como parte de un proceso de paz, magnífico (De Rementería, 2001, s.p.).

[19] A diferencia de Bolivia y Perú, en Colombia, donde se halla el 70 % de la extensión dedicada a cultivos de uso ilícito en la región Andina, los métodos manuales y mecánicos de erradicación están prohibidos y penalizados por ley. Por tanto, sus cultivadores, al estar por fuera de la Ley, 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 del desarrollo alternativo.

La verdad es que, así como es de difícil convertir las conversaciones entre grupos subversivos al margen de la ley y los gobiernos en verdaderas negociaciones en medio del fuego —como ha sido el caso de Colombia y antes lo el de Perú—, lo es también 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 o de la persecución policial contra los labriegos que las siembran y cosechan.

¿Legalización o despenalización?

En este orden de ideas, sin duda lo ideal sería que la legalización del consumo de las drogas sicoactivas en los mercados de destino más importantes, en vez de una teórica opción sustitutiva del desarrollo alternativo en las economías productoras de las materias primas, fuera su requisito previo. Sin embargo, resulta ingenuo pensar que dicho debate rendiría frutos en el corto plazo, pues son muchos y muy poderosos quienes saldrían perdiendo si se tomara semejante medida, que, al suprimir la clandestinidad de su comercio, dejaría herida de muerte su diabólica rentabilidad.

¿Quiénes serían los más afectados si se sometiera a los países consumidores a un proceso de certificación multilateral genuino, que fuera, al menos, similar, al sistema unilateral que se aplica a los productores? Obviamente, habría que comenzar la lista de damnificados con los operadores del lavado de dinero y las instituciones y banqueros locales e internacionales que se prestan para ello; la continuarían los fabricantes y comercializadores de precursores químicos; vendrían después los fabricantes y traficantes regulares e irregulares de armas —un negocio tan grande, rentable y letal como el de las drogas— la seguirían las compañías de cigarrillos, cuyas exportaciones a Aruba, por ejemplo, como lo señala Francisco E. Thoumi en su trabajo ya citado[20], 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; finalmente estarían los productores y contrabandistas de computadoras, aparatos eléctricos y otros bienes y servicios que entran fácilmente a muchos países en vía de desarrollo, entre otros.

[20] Debe recordarse, además, la valiente postura de Fany Kertzman, sobre el tema, directora de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales Colombia.

The Economist ha propuesto insistentemente la legalización de las drogas sicoactivas ilícitas, como lo han hecho prestigiosos miembros de la comunidad académica norteamericana, como Milton Friedman (1980) y Robert Barro (1996), entre otros. El perjuicio más grave de su prohibición —según lo han sostenido siempre—, radica en la diabólica rentabilidad nacida de su clandestinidad, de la cual se nutren las lavanderías de dólares, el contrabando de armamento y elementos químicos y la subversión, como ya se mencionó. O sea que sus terribles secuelas se han concentrado desproporcionadamente en los países pobres que producen sus materias primas. Pero, también, entre la gente pobre de los países ricos. Por ejemplo, mientras que el 85 % de quienes usan cocaína son blancos, pertenecen a los grupos de más altas rentas y la consumen en sitios privados, sus expendedores son mayormente de origen hispano y afroamericano y, por vivir y trabajar en las calles, suelen estar mucho más expuestos al rigor de las leyes.

En efecto, la consecuencia más notoria de la guerra contra las drogas en Estados Unidos se materializa en el encarcelamiento de cientos de millares de personas predominantemente negras y de procedencia latina. Según The Sentencing Project, una organización que aboga por la reforma de la justicia penal norteamericana, aunque se estima que la población de color da cuenta solo del 13 % de la totalidad de su consumo, el 55 % de los convictos y el 74 % de los sentenciados por esa misma causa pertenecen a dicha etnia, al punto de que hoy hay más jóvenes negros recluidos en las cárceles estadounidenses que los que estudian en centros universitarios.

De otro lado, a pesar de que alrededor de cuatro quintas partes de las materias primas para elaborar cocaína y heroína provienen de Colombia y Afganistán, al menos hasta los sucesos del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, el grueso de las utilidades del negocio queda en manos distintas, específicamente en las de quienes controlan, allende sus fronteras y mucho más cerca de los mercados finales que de sus fuentes primarias, los otros eslabones de sus cadenas productivas. Así las cosas, los precios de exportación equivalen apenas al 10 % o, a lo sumo, al 15 % de los precios al por menor en los lugares de destino, alcanzando un gran total de aproximadamente USD 20 000 millones, cifra similar a la de los ingresos de Cocacola en el mundo. Mientras que su valor en la vía pública se tasa en USD 150 000 millones, no lejano al de las ventas de la industria farmacéutica del globo —la lícita—, y próximo al de las de tabaco (USD 204 000 millones) y al de las de licores (USD 252 000 millones).

Como lo admitió el propio presidente George W. Bush, durante una visita a México, el problema real es la demanda. No obstante, al menos en el corto plazo, es improbable que su nación adopte la legalización.

Por tanto, dentro del marco de la *realpolitik*, por donde se debería empezar entonces es por la *descriminalización* o despenalización de los cultivadores, y por poner en marcha ambiciosos programas de desarrollo alternativo como un paso que preceda —y no suceda— las faenas de eliminación manual o mecánica de las plantaciones.

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 solo 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 considerado; en segundo término, la vecindad con la que esta se relaciona y, por último, la comunidad a la cual pertenece y dentro de la que se le identifica y acepta como miembro[21].

Tal es el escenario de donde surgen los patrones básicos de índole organizacional de los productores, quienes, 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.

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

O sea que la unidad típica de producción no necesariamente tiene que ser una parcela. Y, en cambio, podría ser la cantidad de actividades diversas que una familia realiza por unidad de tiempo. Luego, la productividad no siempre se puede medir por 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, hay que reconocer el liderazgo de la mujer, no por razones feministas, sino por argumentos relativos a la evidencia empírica, 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, como se puede comprobar con la experiencia de la banca rural y de las instituciones financieras especializadas en la pequeña industria.

La redefinición del concepto

Ahora bien, a partir de las consideraciones hechas en los apartes anteriores es indispensable redefinir el concepto de desarrollo alternativo, precisar su alcance y reorientar las políticas. 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 y que se usan 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 estos y su directa participación en las políticas, los programas y los proyectos. Es preciso tener en cuenta que,

en el campo, la agricultura no aporta más de la mitad de los empleos, de suerte que deben evitarse los sesgos predominantemente agraristas en el tratamiento de problema.

b) Estén en capacidad de sustituir de manera gradual, eficiente y eficaz los flujos de caja de los sistemas de agricultura por contrato que, en general, caracterizan a las cadenas productivas de las drogas, basadas 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) 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 y a los cultivadores 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 aquellos[22].

d) 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. Esto 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 y de las actividades no agrícolas relacionadas o conectadas con aquella, en vez de limitarse a introducir rubros exóticos, con mercados diminutos, en zonas agroecológicamente frágiles y sin infraestructura suficiente, como ha ocurrido con los esfuerzos de sustitución en buena parte de las áreas de cultivos de hoja de coca y amapola.

e) Estén acompañadas de medidas que le hagan frente a 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

[22] En un capítulo posterior se explica este concepto.

subsidios directos bajo el amparo del principio de la multifuncionalidad de la agricultura y de la economía rural, en general, 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 los países beneficiarios, 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 naciones cooperantes ni en las beneficiarias?

La *Andinización* de la estrategia

A fin de responder a estos interrogantes hay que reconocer que, como aquí se ha mostrado, la falta de una visión regional sobre el problema y sus soluciones solo 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 globo, 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 fondos competitivos regionales o *concursables*, que reúnan la totalidad de sus recursos, a los que puedan acceder directamente, de acuerdo conmodalidades de calificación o concursos de méritos, las comunidades destinatarias, que elaboren y presenten sus propias propuestas de desarrollo, de acuerdo con reglas y criterios de elegibilidad previa y consensualmente definidos por todas las partes.
- A partir de dichos programas de desarrollo alternativo, debidamente concertados y aprobados, 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 hoja 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 de origen especiales para el reconocimiento social de los renglones fundamentados 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 únicos responsables de ejecutar los programas de desarrollo alternativo. Por tanto, tampoco de sus eventuales éxitos o fracasos. Deben ser entendidos como *codiseñadores* y financiadores de prototipos o modelos *bancables* que, con el apoyo de Unidades Ejecutoras especializadas por proyecto, puedan replicarse y multiplicarse dentro del marco de las políticas regionales en de desarrollo rural y sectorial, a partir de organizaciones creadas autónoma y libremente por sus propios beneficiarios.

Ahora bien, en cuanto se refiere a la estrategia de *andinización* de las políticas de desarrollo alternativo, es de lamentar que la captura del tristemente célebre Vladimiro Montesinos, cerca de la ciudad de Valencia en Venezuela, haya desviado la atención de los medios de comunicación y, por consiguiente, de la opinión pública regional y mundial, de las importantes declaraciones

y decisiones tomadas por el XIII Consejo Presidencial Andino que se celebraba simultáneamente en esa ciudad, durante los días 23 y 24 de junio del 2001. Allí, los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela y el presidente del Consejo de Ministros de Perú, suscribieron el Acta de Carabobo en la que, aparte de las consabidas declaraciones sobre la continuación de los esfuerzos de integración de sus respectivas naciones, adoptaron por primera vez un Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos y determinaron que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores sería el órgano responsable de definirlo, coordinarlo y hacerle seguimiento[23].

Al contrario de lo que suele suceder en el seno de la Comunidad Andina de Naciones —el grupo de integración más antiguo del continente americano, pero el más rezagado a juzgar por sus logros—, la mencionada reunión del Consejo de Presidentes del área se salió de lo común por la indudable trascendencia de los compromisos alcanzados. No es aventurado afirmar que desde que se suscribió el Acuerdo de Cartagena, hace algo más de tres décadas, sus mandatarios no habían llegado tan lejos en materia de consensos. Pero no únicamente en los temas del comercio, sino fundamentalmente, en torno al eje de sus conflictos de índole social y geopolítica que, hasta el presente, había sido una especie de tabú, apenas manejado de manera aislada e inconsulta y como reflejo de exigencias unilateralmente impuestas por terceros países.

Se trata del narcotráfico, hasta hace muy poco visto como un problema de exclusiva responsabilidad de las naciones andinas, originado en los cultivos de uso ilícito, y por tanto, soluble solo través de su erradicación forzosa. Pues bien, ahora las cinco naciones, mediante la decisión conjunta, libre y soberana de sus jefes de Estado, adoptaron un programa propio de cooperación. Léase bien: cooperación. Es decir, concurso mancomunado para enfrentar, en asocio con el resto del mundo, un flagelo planetario de múltiples e incontroladas aristas que dependen, en mayor proporción, de otros negocios conectados con los estupefacientes que de las siembras de sus materias primas. O sea, los precursores químicos, el lavado de activos, el tráfico de armas y explosivos y la distribución minorista, entre los más conocidos, pero menos combatidos.

[23] Acta de Carabobo y Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. XIII Consejo Presidencial Andino. Valencia (Venezuela), 23 y 24 de junio del 2001.

Llama la atención, además, que por ningún lado se hubiera nombrado el Plan Colombia y que, en su lugar, se le hubiera brindado la bienvenida a la Iniciativa Regional Andina (IRA) "impulsada por el Gobierno de Estados Unidos de América, encaminada a fortalecer su cooperación en la lucha contra las drogas ilícitas, conjuntamente con el apoyo a la democracia, el desarrollo económico y social sostenible y la ampliación del comercio". Al tiempo que, en su declaración, los estadistas reclamaban la prórroga y ampliación de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas, incorporando a Venezuela y extendiéndola a la totalidad de las cadenas productivas de textiles y confecciones, manufacturas de cuero, derivados lácteos, atún enlatado y azúcar; a la Unión Europea le proponían, de manera perentoria, renovar y consolidar el Sistema Generalizado de Preferencias Andino *sin condicionamientos*; celebraban el establecimiento de un mecanismo de diálogo con la Federación de Rusia, y, finalmente, manifestaban su intención de poner en marcha un ejercicio de conversaciones y concertación con la República Popular China. En otras palabras, de un lado, invocaban y consagraban la multipolarización del fenómeno de las drogas, y, del otro, establecían que para resolverlo no bastaría reemplazar unas cuantas matas de coca y amapola por otras de renglones exóticos para mercados diminutos, sino que resultaba indispensable apoyar la agricultura tradicional.

Además de la agenda propiamente dicha, que consagró una concepción común sobre el principal problema que hoy enfrenta la estabilidad de la región Andina, el hecho más destacado fue, sin duda, la oficialización del papel rector que, en su tratamiento, están llamadas a desempeñar las cancillerías de los cinco países. Ello contrasta con la debilidad que, en materia de armonización y articulación, ordinariamente ha aquejado a otras órbitas de los Estados, como, por ejemplo, los ministerios que se ocupan de políticas de estricta índole sectorial, más expuestos a la presión de intereses internos y de corto plazo que dispuestos a comprometerse con responsabilidades de naturaleza geopolítica de amplio espectro, allende el ámbito puramente comercial, en particular de cara a las oportunidades y amenazas del controvertido, pero irreversible, proceso de globalización de las economías.

El nuevo reto exigirá, naturalmente, una readecuación sustancial del aparato burocrático y técnico del servicio exterior de las naciones que conforman la Comunidad Andina, cuyas funciones tienen que partir de una visión diferente de la que tradicionalmente se ha tenido de la diplomacia, casi siempre más cercana a lo ritual y lo consular. Y, en cambio, abordar en adelante la

conducción de negociaciones conjuntas en asuntos tales como ayuda externa, medidas de excepción para el acceso privilegiado de bienes y servicios provenientes de programas de desarrollo alternativo a los mercados más prósperos del planeta, créditos tributarios otorgados por sus respectivos fiscos, a empresas o personas naturales contribuyentes procedentes del denominado Primer Mundo que efectúen inversiones en aquellos, mayor libertad de circulación en los países consumidores de droga para las familias desplazadas que buscan empleo como resultado de políticas de erradicación, fondos de garantías para respaldar créditos de fuentes multilaterales destinados a financiar proyectos de inversión de desarrollo alternativo y acuerdos para promover el usufructo de patentes que amparan tecnologías de punta en salud y agro, entre otras.

El Plan Andino de Cooperación en la Lucha contra las Drogas y la regionalización de las estrategias sobre desarrollo alternativo podrían permitir a las cancillerías de esta convulsionada esquina del orbe recuperar el liderazgo geopolítico para cuyo ejercicio fueron concebidas. Se trata no solo de velar por la coherencia que invariablemente deben guardar los cinco gobiernos de la zona frente a estos cometidos de largo aliento, sino, también, de buscar un mayor poder de concertación y negociación frente al resto del mundo en los temas vitales de su seguridad comunitaria, superando la estrechez de lo meramente coyuntural, como bien lo demostraron durante los preparativos de las discusiones de Valencia.

Esta es una compleja tarea que exigirá voluntad política sin par y un renovado esfuerzo de construcción de consensos, en capacidad de superar las formidables dificultades que, a lo largo de un tercio de siglo, han entorpecido la conformación de una genuina área de libre comercio en la región. De suerte que *la idea fuerza* pase a ser el concepto geopolítico de la seguridad ciudadana regional, alrededor del cual se supediten las demás políticas comunes, incluyendo las de integración de los mercados.

Recuperación del agro y el bosque

Uno de los mejores ejemplos de la agricultura tradicional que debe ser tratado como un reglón genuinamente alternativo —o mejor preventivo— de los cultivos de uso ilícito en la región Andina, es el del algodón, así no se produzca necesariamente en los mismos sitios o en los mismos pisos térmicos donde crecen aquellos.

En contraste con el gravoso tratamiento arancelario otorgado a la región Andina, ocurre que el Congreso de Estados Unidos aprobó, a partir de octubre del año 2000, la extensión de los beneficios de la llamada Iniciativa de la Cuenca del Caribe a las confecciones provenientes de Costa Rica, República Dominicana, Salvador, Honduras y Guatemala. Es decir, desde esa fecha estos productos originados en dichos países tienen acceso, sin aranceles, a los opulentos consumidores norteamericanos, pero con la condición de que en su elaboración se utilicen telas e hilados provenientes de allí. En otras palabras, se trata de una medida que está limitada únicamente a las operaciones de maquila con materias primas producidas en Estados Unidos.

Ahora bien, de las 7000 empresas existentes en la región centroamericana que trabajan bajo tal sistema, y que el año 2000 exportaron USD 9000 millones a esa rica nación, cerca del 80 % son de capital también norteamericano.

En cambio, en Colombia, cuyas exportaciones de textiles y confecciones solo llegan a los USD 500 millones por año, existen unas pocas compañías maquiladoras de tamaño significativo, pero en su totalidad de propietarios nacionales, a quienes, por tal razón, les fue negada la referida preferencia que sus directivos venían gestionando con el apoyo del gobierno. Y en Perú, donde las exportaciones del sector en el 2001 ascendieron a casi USD 800 millones, y vienen creciendo a un ritmo notable y sostenido, representa el segmento más importante entre las cadenas productivas y uno de los que exhibe con mayor claridad un alto grado de competitividad internacional. De suerte que su dinamismo está en condiciones de convertirse en el mejor vehículo de la recuperación de la producción de algodón.

El camino más indicado a seguir consiste, entonces, en pensar y actuar en términos del corredor andino de la coca —Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú—, que en la actualidad es beneficiario del régimen de comercio preferente del ATPA que concede Estados Unidos (Andean Trade Preferences Act), cuya vigencia terminó en noviembre del año 2001. El objetivo debe ser la prórroga de dicho mecanismo por un período de diez años adicionales, incorporando al mismo el acceso libre y sin condiciones de la cadena integrada algodón-textiles-confecciones de los cuatro países, para impulsar la recuperación de la producción de la fibra, cuya generación masiva de empleo no calificado en las áreas rurales sería comparable a la que, en las ciudades, están en capacidad de aportar los sectores de la construcción de vivienda e infraestructura.

Es exclusivamente a través de este tipo de acciones, de rápido impacto y muy amplia escala, como se podrían crear cientos de miles de puestos de trabajo que contrarresten, efectivamente, las oportunidades que a los desplazados rurales les brindan los cultivos de hoja de coca y de amapola en calidad de ocasionales, explotados y perseguidos *raspachines*. Para ello no hay camino diferente rescatar la agricultura tradicional, que, integrada con procesos del más alto valor agregado posible, permita a los productores llegar con renglones lícitos *a los mercados más grandes*.

Por tanto, si se pretende obtener éxito genuino al reemplazar la economía clandestina de la coca y la amapola, las políticas de desarrollo alternativo no deben continuar circunscritas a las siembras de unos cuantos rubros exóticos, con diminutos e inciertos mercados, en zonas marginales y agroecológicamente frágiles. Por el contrario, es imperativo reorientarlas hacia fronteras agrícolas viables, de donde continúan siendo expulsados sus más pobres moradores para a caer luego bajo el amparo de las mafias. Sin duda, la eliminación de las barreras del mercado estadounidense para las confecciones hechas con algodón cosechado en los campos de la región Andina, sería una de las mejores opciones posibles e inmediatas de ocupación alternativa en sus naciones cocaleras.

En suma, el desarrollo integral y competitivo del sector rural, en su conjunto, pero, especialmente, de los sectores agropecuarios de las áreas de donde, por falta de oportunidades rentables de trabajo, ha sido expulsada la mayoría de las familias que, en la actualidad, se ocupan en la región Andina, permanente y directamente, de sembrar y recolectar materias primas de uso ilícito, representa la mejor vía posible para prevenir, eliminar y sustituir esta actividad.

Por tanto, la recuperación y la defensa de la producción primaria dentro de la frontera agropecuaria tradicional mejor dotada de infraestructura, procurando la mayor agregación de valor posible en manos de los mismos agricultores y ganaderos bajo diversas formas asociativas o solidarias, así como la promoción de sus actividades conexas de naturaleza no agrícola, generadoras de empleos alternativos, constituyen, sin duda, el dique más eficaz contra la expansión de los cultivos de hoja de coca y amapola. Ahora bien, dado que muchas de las áreas donde estos se hallan está constituida por ecosistemas en extremo frágiles, carentes de la más mínima infraestructura y se ubican en lugares muy alejados de los centros de consumo, allí las soluciones de cultivos alternativos no siempre son viables en el corto plazo, en cuanto a la rentabilidad

y la sostenibilidad ambiental. En tales casos, el problema debería enfrentarse de manera inmediata adoptando programas masivos de regeneración y preservación del bosque tropical, remunerando tales servicios ambientales con jornales no inferiores a los mínimos legales, con cargo a recursos de la cooperación internacional, en combinación con pactos voluntarios de eliminación manual de las plantaciones objeto de sustitución. Esta salida, realista pero aún ignorada por los Estados y los cooperantes, como ya se mencionó, hace parte de la propuesta de Gobierno 2002–2006 para Colombia de Álvaro Uribe Vélez (2002).

Tales programas deberían obedecer a la iniciativa de las mismas comunidades campesinas y ser administradas, en lo posible, por sus propias organizaciones, en vez de acudir a la vena rota de costosas consultorías foráneas o extrañas a su particular racionalidad socioeconómica y cultural, como lamentablemente ha sucedido en algunos países, donde, según se ha visto, buena parte de los proyectos de desarrollo alternativo no ha arrojado los frutos esperados por sus supuestos beneficiarios, pero sí jugosos dividendos para sus numerosos intermediarios.

Finalmente, en los casos en que se precise adquirir de tierras para cultivadores de hoja de coca y amapola —o de otros beneficiarios potenciales que requiriesen ese apoyo por causas sociales diferentes—, se deberían escoger únicamente áreas aptas para la explotación agropecuaria eficiente, y su adjudicación se debería hacer por el 100 % de su valor comercial, el mismo que se pagaría a sus respectivos propietarios, pues está, hasta la saciedad, comprobado que el campesinado carece de capacidad alguna para atender pagos derivados de la compra de predios, así sea en mínima parte, además de requerir la liberación total de sus inmuebles para tenerlos disponibles como garantía hipotecaria de los créditos que requieran para su explotación productiva.

Café: desarrollo alternativo preventivo

Por representar el café uno de los cultivos más socorridos en la actualidad como alternativa a los de uso ilícito, resulta oportuno advertir sobre los peligros que se ciernen sobre el futuro del grano y mostrar el grave error que significaría persistir en esta salida mediante el simple, indiscriminado y masivo incremento de las áreas sembradas en la región Andina.

Para comenzar, no sería realista pretender o pensar en que se restablezca el Pacto Mundial del Café, cuyo colapso tuvo lugar en 1989, debido, fundamentalmente, a la resistencia de los consumidores a financiar los crecientes

inventarios del grano y a la supresión del aval de Estados Unidos a dicho mecanismo. En efecto, ya no resultaría factible renovar entre países productores y consumidores este tipo de acuerdos en el ámbito global, ni suplirlos por sistemas generalizados que mantengan los precios del mercado planetario dentro de franjas administradas por consenso. La evolución de las prácticas de comercio, la apertura de las economías, los procesos de integración y la fragmentación de su producción, bajo múltiples modalidades tecnológicas y laborales, lo harían inviable.

Adicionalmente, los miembros de la Asociación de Países Productores de Café (ACPC) —entre ellos Brasil, Colombia y Costa Rica—, interrumpieron de manera oficial el plan de retención de las exportaciones del grano, que había sido el último intento por recuperar los precios, mediante el cual, con una reducción del 20 % de las mismas, se esperaba alcanzar una cotización superior a los USD 0.95 por libra. La razón, según el señor Valdemar Leao, presidente brasileño *ad hoc* de la Asociación, es que el sistema simplemente no funcionó. De otra parte, la ACPC reúne apenas a catorce países, de un total cercano a cincuenta productores de café; Vietnam, el segundo productor mundial, no forma parte de la misma.

México y algunos países centroamericanos han propuesto un plan alternativo para reducir la oferta, en vez de almacenarla, consistente en comprar y destruir de cafés de baja calidad. No obstante, India e Indonesia, dos de los más importantes productores, han rechazado la idea; como lo ha hecho, también Brasil, el mayor exportador.

La disponibilidad mundial de café fue de 150 millones de sacos en el año 2000 y se estima que así se mantuvo durante el 2001. En efecto, aunque la producción para la cosecha 2000-2001 cayó a 110.4 millones de sacos, comparada con 114.7 millones de la anterior, según la Organización Internacional del Café (OIC), se prevé que la actual sobreoferta continuará, principalmente debido al virtual estancamiento del consumo. Es más, la demanda de los países importadores tuvo una caída del 3 % en el 2000, al llegar a 76.7 millones, y el consumo per cápita cayó en un 3.6 %, al pasar de 4.68 kilogramos en 1999 a 4.41 en el 2000. En tanto que los inventarios en manos de los productores eran de 22 millones de sacos y los que tenían los consumidores, de 16.3 millones a diciembre del año 2000, unas cifras sin precedentes. Y, como bien se sabe, el mercado se guía más por los niveles de existencias que por los de la producción y las ventas.

En cuanto se refiere al café tipo *gourmet*, de calidad superior, su demanda efectivamente está creciendo en todo el mundo, particularmente en Estados Unidos, el primer comprador, con un mercado total de USD 7000 millones por año. El consumo de los cafés especiales con alto valor agregado (expreso, capuchinos, con leche, helados, con granos tostados y tostados molidos, etc.), por su parte, creció el 14 % en el mercado norteamericano durante el año 2000, mientras que el de los llamados cafés tradicionales disminuyó en 2 %. Sin embargo, el volumen de aquellos es aún muy reducido. En el caso de Brasil, el segundo consumidor del mundo, este segmento especial representa menos del 5 % de su mercado anual, de USD 1020 millones, aunque se espera que crezca en 400 % durante el próximo lustro. Y en cuanto al denominado *comercio justo*, liderado por la organización europea Fairtrade, que en la actualidad está pagando un precio promedio de USD 1.26 por libra, superior al doble de la cotización corriente, apenas llega a una porción insignificante del mercado, habiendo alcanzado en Europa, el año 2000, unas ventas de USD 212 millones y en Estados Unidos, cuatro millones de libras, es decir, menos del 1 % del total.

No obstante, de todas maneras, las nuevas condiciones colocan a la región Andina en el mediano plazo, en una situación frágil y competitivamente desfavorable. Para comenzar, en cuanto se refiere a la oferta, cabe señalar el surgimiento de Vietnam e Indonesia —con tierras de muy bajo valor, salarios irrisorios y masivos empréstitos del Banco Mundial a tasas de interés subsidiadas—, como nuevas potencias cafeteras, con precios de punto de equilibrio que oscilan entre USD 0.25 y USD 0.30 por libra, en tanto que los precios de los cinco países de la región Andina, aún bajo condiciones de alta eficiencia, bordean los USD 0.70; también hay que tener presente la reducción de costos y la notable mejoría cualitativa de Centro América y la mecanización masiva del sector en Brasil y su impacto favorable sobre sus niveles de gasto en campo y poscosecha, especialmente en la fértil región del Cerrado, alejada, por lo demás, de las temidas heladas (aunque ansiadas por el resto del mundo productor de café), donde el costo de producción por libra se estima que ha disminuido a USD 0.36. Y, en cuanto a la demanda, hay que destacar el virtual estancamiento del consumo per cápita, como ya se anotó, la creciente competencia de otras bebidas naturales, en especial entre la juventud y el afianzamiento del poder oligopsónico del minúsculo grupo de compañías transnacionales que manejan el negocio de la elaboración, la distribución y la comercialización mayorista y detallista del café.

Por tanto, sin desmedro de que los países andinos continúen los esfuerzos para renovar las plantaciones en las zonas más aptas, reducir costos, incrementar la productividad por hectárea a, por lo menos, 150 arrobas, asegurar la calidad, y promover los llamados cafés especiales, orgánicos, tipo *gourmet*, de marca, y los cafés para el *comercio justo* —así como desarrollar los, hasta ahora subestimados, mercados internos como lo hizo Brasil al pasar de 8 a 12 millones de sacos anuales—, la vía más indicada es adoptar una política conjunta de largo aliento, durante un período no inferior a dos lustros, destinada a la reconversión de la economía cafetera.

Dicha política debe contemplar, como mínimo, la reducción sustancial de algunas áreas sembradas y el cambio en el uso de sus suelos, la identificación y el impulso de fuentes alternativas de empleos agrícolas y no agrícolas, y la creación de incentivos especiales a la inversión, la innovación tecnológica y la capacitación, ajustadas a las nuevas estructuras económicas que reclaman las zonas productoras, según las específicas características agroecológicas, socioeconómicas y culturales de cada caso, en cada cuenca o zona de cada país en particular.

Dicho proceso tiene que ser paulatino y concertado con las comunidades de los productores y los gobiernos locales y, contar desde ahora, como herramienta de transición, con un Sistema Andino de Sustentación de Precios que cubra, al menos, bajo óptimos estándares de calidad y eficiencia, los costos directos de producción, cumpliendo en forma estricta y verificable pactos de reconversión que se deriven de la política antes mencionada, previo el empadronamiento de los productores y la observancia de ciertos requisitos en términos de antigüedad, dependencia, estabilidad y tradición en el oficio de la caficultura.

Una experiencia análoga, aunque con no pocos yerros, de los que habría que aprender lecciones para no replicarlos, la ha vivido México durante la última década, con el programa conocido con el nombre de Procampo, diseñado para adecuar la estructura productiva de su agricultura tradicional —en especial del maíz, el fríjol y las oleaginosas—, a la apertura de su economía y a la integración comercial dentro del marco del Tratado de Libre comercio del Norte, o NAFTA, por sus iniciales en inglés.

La principal fuente de financiamiento de esta política y del cubrimiento de las diferencias entre los precios de sustentación y las cotizaciones mundiales —cuando las hubiere, como hoy sucede—, debería ser la cooperación

internacional para el desarrollo alternativo —proveniente, en su mayoría, de la Iniciativa Regional Andina de Estados Unidos, de la Unión Europea y de la Organización de las Naciones Unidas—. Pero no para de sustituir cultivos de hoja de coca y amapola por más café, sino para evitar que la producción actual de este termine siendo reemplazada por aquellos. Es decir, se trataría de un genuino programa de desarrollo alternativo preventivo.

Al menos en Perú —en los valles de Quillabamba, Chanchamayo y el río Apurímac—, donde el café ocupa, como en Colombia, el primer lugar entre las exportaciones agrícolas lícitas, la crisis de los precios (dos soles por kilo frente a un costo superior al doble), que luce cada vez más estructural que meramente coyuntural, es evidente que está contribuyendo a que resurjan las plantaciones de coca, a que se siembren nuevas extensiones y que aparezca la amapola, que antes no se conocía. Este fenómeno es de conocimiento público en ese país y, además, ha sido señalado por publicaciones tan prestigiosas como The Economist. En Bolivia, en la zona de los Yungas, la crisis del café ha contribuido a agudizar la pobreza extrema, convirtiéndola en la más seria amenaza contra la tranquilidad pública y la sostenibilidad de su política conocida como *coca cero*.

Así las cosas, las naciones andinas deben negociar colegiadamente la utilización de recursos de la cooperación internacional para el desarrollo alternativo, bajo la seguridad de que la relación beneficio–costo de su inversión en este propósito transformador de sus economías cafeteras sería mucho más positiva que la de la hasta ahora desembolsada para el sostenimiento de la guerra que el presidente Nixon declaró, hace tres décadas, contra las drogas sicotrópicas prohibidas.

Lo cierto es que el café —el segundo producto básico más transado en el mundo, después del petróleo—, a pesar de todas sus vicisitudes, aún representa la más importante actividad generadora de ocupación rural permanente en la región Andina, pues de su producción dependen directamente más de 1.2 millones hogares —es decir seis millones de habitantes que equivalen a una quinta parte de la población del campo—, sin contar con la mano de obra migrante o itinerante que se requiere para recolectar las cosechas. Además, su estructura típica de tenencia es de minifundio, con un promedio de 1.5 hectáreas por unidad productiva. En tanto que, por lo pronto, no hay a la vista otras opciones viables en capacidad de detener, en el corto plazo —así sea transitoriamente—, el éxodo de sus gentes hacia la clandestinidad, la informalidad y, eventualmente, la ilegalidad.

Por tanto, se trata de un serio problema de seguridad ciudadana regional, que exige una respuesta común y urgente, a fin de que, a lo largo de un lapso que no debería ser inferior a una década, sus labriegos y sus familias cuenten con flujos de caja que les permitan, de manera gradual, reducir sus áreas, reconvertirlas, encontrar otros oficios legales o, simplemente, abandonar la actividad, sin sacrificar su supervivencia ni fracturar la estabilidad social de sus comunidades.

Finalmente, una nueva reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones y de los Ministros de Agricultura de la región Andina, debería constituir el escenario para la discusión de esta propuesta, dentro del marco del Plan Andino de Cooperación en la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos, suscrito por sus presidentes durante el XIII Consejo Presidencial Andino ya referido.

Tercera parte

Modelos alternativos de gestión

Agricultura por contrato

La agricultura alternativa por contrato debe ser una modalidad que resulte, de manera simultánea, de pactos voluntarios de eliminación manual o mecánica de cultivos de uso ilícito y de acuerdos de competitividad, y debe propiciar la integración vertical hacia adelante de los productores primarios con procesos de agregación de valor, principalmente manufactura, almacenamiento, transporte y comercialización. De no lograrse esta mínima articulación a lo largo de los circuitos productivos, no podrán esperarse buenos resultados de los procesos de desarrollo alternativo, ya que, como bien se sabe, en la agricultura lícita el aporte de las cosechas apenas alcanza, como máximo, el 10 % o el 15 % del valor de los bienes al llegar a su destino final. Y es en el trecho restante de agregación de valor —el 90 % o el 85 %, según el caso— donde yace la clave de la competitividad y, por ende, la única fuente cierta de acumulación de ahorro y capital, sin la cual jamás será posible que los cultivadores venzan su pobreza extrema.

Dentro de este orden de ideas, hay que comenzar por reconocer que la solución no es simplemente señalar unos cuantos rubros transitorios, de corto plazo o de subsistencia (como los granos, algunos tubérculos y la ganadería extensiva), que puedan crecer fácilmente bajo las mismas condiciones agroecológicas, y luego repartir unos cuantos créditos, por lo demás, sin esperanza de recuperación para quienes prometan sembrarlos. Es indispensable —y prioritario— garantizar el funcionamiento eficiente e integrado de cadenas de agregación de valor (transformación primaria y agroindustrial, transporte, mercadeo, comercialización), bajo la propiedad —así sea parcial— de los mismos cultivadores, que sería lo ideal, o, en su defecto, mediante relaciones de índole contractual con la agroindustria. Así lo explicó el joven profesional Carlos Santiago Cano, quien entregó su vida al servicio de esta causa en la zona de cultivos de amapola en el Tolima:

Uno de los elementos dentro del Proyecto de Frutas de Clima Frío, que se está desarrollando bajo el concepto de cadena agroalimentaria, es la articulación a los mercados. Este elemento se ha identificado como primordial en las políticas del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo. Por lo tanto merece una estrategia concreta que conste de varias herramientas, que tengan como objetivo brindar ciertas condiciones de negociación en el proceso de concertación con los representantes de la empresa privada con la que se está buscando generar alianzas estratégicas.

Desde hace ya tiempo, se han estado desarrollando acciones con miras a generar la articulación a los mercados de los proyectos agro productivos que se han desarrollado en el sur del Tolima, el Huila y el Cauca. Estas acciones han sido resultado, muchas veces, de esfuerzos aislados y concretos para uno u otro proyecto específico, pero no han respondido a una estrategia regional conjunta. Lo que se propone en este documento es ordenar todas las acciones, muchas veces aisladas, que se han venido desarrollando, para que respondan a una necesidad regional (gran región del Macizo Colombiano). Por lo tanto, es indispensable que esta estrategia sea validada en las regiones y en las distintas instituciones que han venido haciendo esfuerzos en el tema de la articulación de los mercados en la región.

A lo que se debe llegar es a unas instancias de negociación y conciliación que tengan el objetivo de generar alianzas estratégicas donde los actores principales deben ser las asociaciones de agricultores y la empresa privada (supermercados e industrias). Este proceso de negociación deberá ser apoyado por el Estado a través de sus distintas instituciones, además de organismos multilaterales y ONG. El Estado deberá garantizar la transparencia del proceso haciendo un esfuerzo para que los beneficios comerciales que arroje el proceso sean distribuidos equitativamente y justamente entre los participantes del negocio, y deberá ser un agente catalizador.

Para llegar a estas instancias se debe hacer un trabajo previo. En primera medida se debe recolectar una información general de la situación para poder llegar con bases concretas a negociar. También se deben estudiar ciertas herramientas para ser presentadas como incentivos en el proceso de la consolidación de estas alianzas. De lo contrario, esas instancias se volverían un espacio en donde cada parte da su opinión del problema sobre bases inciertas.

Se trata, en esencia, de un método de construcción de consensos y confianza entre los distintos eslabones de las cadenas productivas, que permita conectar el esfuerzo de los agricultores con los consumidores finales, de suerte que las oportunidades de rentabilidad sean equitativamente compartidas, lo mismo que los riesgos de las inversiones, el trabajo y el financiamiento.

Mediante este camino, algunos de los propósitos fundamentales que se persiguen son formalizar relaciones de índole contractual entre consorcios de productores del campo, de un lado, y la industria y el comercio, del otro; asegurar los mercados para los productos primarios, intermedios y finales; generar economías de escala que lleven a reducir costos de transacción y las ineficiencias que, de ordinario, surgen de relaciones conflictivas entre los actores de los circuitos económicos; lograr equilibrios duraderos entre los poderes de negociación de los mismos, y, en últimas, disminuir los riesgos de los agronegocios que se establezcan como resultado de proyectos de desarrollo alternativo, para poder buscar financiamiento formal entre la banca comercial.

En el fondo, la agricultura alternativa por contrato representa la expresión más concreta de virtuales ruedas de negocios orientadas al mercado, donde convergen no solo procesos encadenados de manera vertical —vale decir producción agrícola, transformación agroindustrial, comercialización, etc.—, sino, también, actividades colaterales, pero indispensables, en la competitividad, tales como la tecnología, la gerencia, la publicidad y el mercadeo, la maquinaria y los insumos, etc.

Los beneficios son múltiples para quienes intervienen en la confección de la agricultura alternativa por contrato. En efecto, cada unidad productiva se convierte en parte indispensable y apreciada dentro de un conjunto armónico, la información se comparte y fluye para todos, dejando de ser del dominio de unos pocos, para convertirse en un elemento prácticamente inservible en caso de no conocerse en común. La gerencia corporativa de unidades pequeñas consolidadas en organizaciones más complejas y de mayor tamaño se torna en eje clave de su rentabilidad y el poder de negociación frente al mercado, de la cadena completa e integrada, se traduce en lo que, genuinamente, debe ser la competitividad. Naturalmente, esta ruta hacia la competitividad dista mucho de ser elemental e inmediata. Para tomarla y conquistarla se requieren persistencia, un objetivo común y bien concebido, una disposición para compartir tanto las oportunidades como los esfuerzos y el compromiso superlativo para hallar consensos y, de esa manera, sembrar confianza mutua.

Así las cosas, uno de los primeros pasos debe ser la cabal comprensión sobre lo que significa el sentido del consorcio entre los distintos elementos de un complejo productivo que, a la manera de un tren, consiste en una locomotora que conduce al mercado y unos vagones fina y estrechamente articulados entre sí, que son arrastrados por aquella. Ahora bien, la senda, o, mejor, la carrilera, para seguir el ejemplo mencionado, deberá contar con instrumentos, normas de juego e instituciones que la mantengan en buen estado y en la dirección correcta; instrumentos, normas e instituciones tendrán que irse desarrollando de manera paralela, para que, en el mediano plazo, la agricultura alternativa por contrato pase del ámbito de lo excepcional a ser un requisito consustancial del desarrollo alternativo.

Algunas de las tareas que se deben emprender y consolidar a la par de los sistemas de agricultura alternativa por contrato son: crear modelos de organización social de los productores y de gestión unificada de sus empresas (*clusters* alternativos); generar un sistema de financiamiento rural compuesto no solo por la banca de primer piso sino, también, por fondos de redescuento, garantías y capital de riesgo; establecer unos incentivos a la capitalización rural, que privilegien la inversión más que el endeudamiento; constituir bolsas agropecuarias donde no solamente se transen los productos sino que también se registren los contratos y que tales contratos sean bases idóneas y confiables de garantías para los créditos en dinero y en especie, y fomentar centros de servicios de mecanización y maquila, que permitan usar, en forma más racional y menos onerosa la capacidad instalada en equipos.

Clústeres y acuerdos de competitividad

Hay ya suficiente conciencia acerca de que el desarrollo alternativo no debe entenderse como la sustitución de unas cuantas matas de hoja de coca por otras tantas de palmito o maíz o unas de amapola por otras de tomate de árbol, lulo o mora, sino como el cambio de un sistema económico por uno diferente que, por encima de cualquier otra consideración, en últimas le brinde a sus beneficiarios flujos de caja comparables a los obtenidos en su habitual oficio. Y ello, contrario a lo que se suele pensar, sí es posible, pero construyendo y estableciendo instituciones y reglas de juego que les abran la puerta a aquellos para participar en los réditos directos o indirectos provenientes de la agregación de valor a su producción primaria, lo cual no sucede en el caso de la producción de materias primas de uso ilícito.

Así las cosas, por constituir pieza fundamental de la rentabilidad y la competitividad de los agronegocios alternativos a los cultivos de uso ilícito, bajo condiciones de equidad, resulta indispensable comprender cabalmente, y aplicar en toda su plenitud, el concepto de *cluster*, en no pocas ocasiones mal tratado y mal entendido por la sabiduría convencional. De igual manera, es necesario conocer su estrecha dependencia de las características propias de cada punto de la amplia y diversa geografía cocalera y amapolera de la región Andina, en términos de factores tales como el conocimiento, las relaciones personales e institucionales, y la motivación, los cuales se comportan en la realidad como los ejes de la competencia frente a sus más distantes rivales, independientemente de las ventajas comparativas, naturales o agroecológicas para producir tal o cual cosecha.

Todo ello para tener muy en claro que las iniciativas locales, la movilización de sus gentes, la construcción de consensos en las provincias, la organización social de sus productores, y su articulación con otros segmentos de la economía lugareña —es decir, lo que ordinariamente se denomina mesoeconomía—, suelen ser elementos tan determinantes y no menos importantes que las variables macroeconómicas. Dicha realidad debe ser un imperativo categórico para impulsar la real descentralización económica y política del Estado, en beneficio de los pobladores de las áreas donde predomina la economía de cultivos de uso ilícito. Y sirve también para que sus actores vean con razonable optimismo que su concurso directo en el desarrollo de sus respectivos lugares jamás podrá suplirse con acciones externas que provengan de instancias, supuestamente, superiores.

El vocablo inglés *cluster* —que, aunque en el idioma español no hay una traducción satisfactoria, podría entenderse como conglomerado—, se refiere a masas críticas localizadas en sitios específicos en un campo determinado de la actividad económica. Se trata de concentraciones geográficas de individuos, familias, empresas o instituciones interconectadas entre sí alrededor de aquel. Incluyen, por ejemplo, proveedores especializados de insumos para los procesos de producción, tales como componentes, maquinaria e infraestructura; prestación de servicios especializados en los renglones predominantes en la zona; disponibilidad de mano de obra experta, y una sólida cultura organizacional resultante del desenvolvimiento de los mismos individuos, familias, empresas e instituciones.

De otra parte, la concentración espacial de determinados renglones permite que sus productores puedan mitigar muchas desventajas en cuanto a las relaciones insumo-producto accediendo a las oportunidades de abastecimiento de materias primas, servicios, elementos intermedios y tecnologías de punta que hoy brinda la globalización. A manera de ilustración, entre los *clústeres* más célebres de Estados Unidos se suelen mencionar Silicon Valley, en el campo de la computación y la informática; Hollywood, en cine; California, en vinos; New Jersey y Pennsylvania, en farmacéutica; Massachusetts, en instrumental médico, y Wall Street, en finanzas. Igual consideración cabe en la agricultura.

Lo que ocurra al interior de cada una de las empresas es importante, pero el clima que se viva en el entorno inmediato de las mismas resulta vital y clave para su éxito. Por tanto, los factores locales no se pueden subestimar, ya que es evidente que la competitividad y la innovación muy pocas veces se encuentran geográficamente dispersas y, casi siempre, se generan y se hallan concentradas y bajo formas nucleares.

El *clúster* del vino en California ofrece otra muy buena ilustración sobre el concepto y su dinámica. Está conformado por 680 empresas, varios miles de productores independientes de uva, múltiples industrias de apoyo, almacenes generales de depósito especializados en su manejo, suministradores de maquinaria de labranza y recolección y sofisticados equipos de irrigación, productores y distribuidores de barriles, botellas, corchos y etiquetas, empresas de publicidad, un mundialmente conocido programa de viticultura y enología en la Universidad de California en Davis, compañías formuladoras y comercializadoras de fertilizantes, pesticidas y herbicidas, agencias gubernamentales especializadas en servicios públicos para la actividad, varios centros de investigación, capacitación, transferencia de tecnología y asistencia técnica, asociaciones de productores y hasta un muy bien organizado y demandado servicio de turismo agrícola e industrial en la zona.

Otro caso de renombre universal es el de la industria italiana de modas con base en manufacturas de cuero. Su conformación incluye desde compañías fabricantes de zapatería, tan bien reputadas como Ferragamo y Gucci, hasta una multiplicidad de pequeñas y medianas firmas que abastecen una demanda global de alta clase en cinturones, ropa de cuero, carteras para mujer, guantes, zapatería deportiva, botas de alpinismo y para uso pesado, botas de esquí, etc. Dicho complejo industrial está soportado e interconectado con una vasta industria productora de maquinaria para zapatería, procesamiento de cuero,

servicios de corte y diseño, moldes, equipos de tintorería, máquinas herramientas y tratamiento de maderas para elementos complementarios, como taconería.

La cuchillería en Solingen (Alemania), los instrumentos musicales en Seki (Japón) y los fármacos en Basilea (Suiza) completan el cuadro de los ejemplos más conocidos y mencionados en el ámbito internacional. En el agro colombiano se han destacado el azúcar en Valle del Cauca, el banano en el Urabá antioqueño y Santa Marta y las flores en la sabana de Bogotá. Y también, en el resto del continente, el brócoli en Guatemala, el tomate en Culiacán (México), la industria del salmón en Chile, la naranja en Brasil, la piña en Costa Rica y la industria camaronera en Ecuador.

Los *clústeres* estimulan, al mismo tiempo, la competencia y la cooperación. La primera está destinada a ganar clientela nueva y a retener la tradicional. Y la segunda, generalmente de índole vertical, comprende industrias relacionadas e instituciones locales. De esa manera, representan una modalidad de organización espacial de la producción a través de la cual se articulan cadenas de agregación de valor, que generan espíritu de superación, colaboración y confianza entre los productores.

Inclusive, como muestra Porter (1988), aún bajo circunstancias en las cuales, por cualquier razón, no sea posible formalizar nuevas sociedades, redes o alianzas para su integración vertical. Pues *clústeres* de empresas medianas, pequeñas unidades de producción o instituciones independientes informalmente ligadas entre sí, también pueden representar, en su conjunto, una forma organizacional sólida que garantice eficiencia, eficacia, flexibilidad, innovación, generación de nuevos negocios y, en últimas, competitividad. Ni más ni menos algo similar a lo que sucede en los cultivos de uso ilícito, pero bajo el dominio absoluto de sus redes de compra y comercialización que mantienen sojuzgados a los productores.

Así las cosas, la competitividad representa el resultado más relevante de un ordenamiento espacial de esa naturaleza y le permite a cada actor individual beneficiarse como si, por sí solo, tuviera grandes economías de escala o como si fuera socio formal de un conglomerado de mucho mayor tamaño que el de su negocio. De suerte que puede operar más productivamente, acceder con más facilidad y a menor costo a la tecnología y a la información que su actividad requiere, disponer de una oferta de mano de obra experimentada sin tener que asumir altos costos de selección y capacitación, manejar niveles más bajos de inventarios y beneficiarse de la reputación de su respectiva localidad

como centro productor eficiente y confiable de los bienes y servicios que sus más exitosos empresarios ofrecen al mercado. De otra parte, la emulación entre colegas siempre es estimulante y constituye un ingrediente sin igual para la innovación. Y es, precisamente, la innovación el segundo resultado más relevante de los *clústeres*.

Otros efectos no menos importantes suelen reflejarse en la reducción del riesgo que, tanto para nuevos inversionistas como para los intermediarios financieros, representan las actividades productivas atadas a ordenamientos espaciales como los aquí descritos. El asunto se torna especialmente importante en el caso de la agricultura lícita y alternativa de la región Andina, a la que, como se sabe, la banca —incluida la estatal—, virtualmente le ha dado la espalda.

Ahora bien, los *clústeres* no siempre tienen su origen en una vocación exclusivamente exportadora, como suele pensarse cuando se habla de actividades económicas promisorias. En efecto, en no pocas instancias una gran demanda local puede ser el requisito previo y la clave para su desarrollo. Es el célebre caso de las industrias de irrigación en Israel, de la tecnología ambiental en Finlandia, de los cítricos en Florida y de los equipos de golf en el sur de California.

Su localización tampoco tiene que limitarse necesariamente a sitios donde predominen bajos costos de mano de obra, impuestos o servicios públicos, pues la productividad derivada de la concentración geográfica de actividades ligadas entre sí, mucho más que esas aparentes ventajas, representa una variable que, realmente, cuenta mucho más para definir su competitividad. Un buen ejemplo sobre el particular lo constituyen las flores en Holanda y los productos lácteos en Dinamarca y la amplísima gama de bienes y servicios relacionados con los mismos.

De ahí la importancia de articular los distintos eslabones de las cadenas productivas, ejercicio que supone un nuevo perfil de políticas sectoriales y de desarrollo alternativo, que deberían ser lideradas por consorcios representativos de los *clústeres*, esto es, de los mismos productores de hoja de coca y amapola que habrán de conformarlos junto con inversionistas externos o de portafolio, además de las autoridades locales, en vez de los tradicionales grupos de interés —entre estos no pocas empresas de consultoría bajo el disfraz de organizaciones no gubernamentales—, dedicados exclusivamente a presionar a los gobiernos de turno para favorecer en el corto plazo sus actividades independientes y aisladas.

Es decir, acciones colectivas y concertadas —surgidas de las comunidades beneficiarias de las políticas de Desarrollo Alternativo mediante Acuerdos de Competitividad—, tales como fortalecer la educación universitaria relacionada con las actividades de los *clústeres*, crear programas de capacitación técnica y empresarial, hacer gestiones en investigación aplicada y transferencia tecnológica integral, generar información útil para su desenvolvimiento sostenible, ofrecer soluciones a los problemas que impiden su evolución competitiva, formar consorcios, tanto para las compras de sus materias primas como para el mercadeo de sus bienes y servicios finales, son componentes esenciales de los proyectos de desarrollo alternativo si en verdad se espera que lleguen a ser exitosos en términos de los resultados esperados.

En suma, las políticas de desarrollo alternativo tienen que enfocarse con mayor rigor y formalidad hacia la microeconomía y la mesoeconomía de cada región seleccionada, es decir, hacia la confección y puesta en marcha de acuerdos de competitividad entre los distintos eslabones de las cadenas productivas alternativas, que constituyen la posibilidad más concreta de concertar políticas sectoriales activas con los gobiernos, partiendo de la iniciativa de sus protagonistas y actores, sin innecesarios e inconvenientes intermediarios[24]. Y preocuparse mucho más por la identificación de cuellos de botella que obstaculizan la productividad y la competitividad de cada *clúster* alternativo y por las acciones colectivas que es necesario emprender para removerlos.

Coto sur, un *case study* [25]

Una pregunta clave en el debate contemporáneo sobre la conversión de una agricultura basada en renglones de uso prohibido en un sistema lícito bajo

[24] El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) viene desarrollando una metodología y una tarea muy eficaz en esa dirección.

[25] El autor realizó una detenida visita a las zonas de Golfito y Paso Canoa (Costa Rica), en la frontera con Panamá, donde se halla el proyecto agroindustrial de Coto Sur, en compañía de Marco Bolaños, técnico del Instituto de Desarrollo Agrícola (IDA), y Germán Cala, entonces Gerente General de Coopeagropal. Además, se entrevistó con numerosos agricultores, técnicos, parceleros y campesinos de la región y sus familias. Y, posteriormente, invitó al ministro de Agricultura de Colombia, a los directores del Plan Colombia, el Plante, la Red de Solidaridad y el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y a un grupo de líderes campesinos y empresarios de María la Baja, San Pablo y Tumaco, con el objeto de enseñarles el funcionamiento y los beneficios del modelo. Este modelo de organización social de la producción, basado en participación campesina que se describe a continuación, aunque parte de la palma de aceite, es perfectamente aplicable a otros cultivos permanentes como forestación, frutales y cacao.

condiciones de competitividad es: "¿Puede la base social del crecimiento ampliarse de suerte que la gente pobre se beneficie y se convierta en participante activa de la acumulación de capital?".

Pues bien, frente a semejante prueba —la de la viabilidad socioeconómica—, en un ambiente agroecológico e idiosincrásico similar al tropical de la región Andina, se ha establecido uno de los mejores y más exitosos modelos organizacionales conocidos en América Latina que cumple con la condición descrita, cuyas características principales podrían servir de inspiración a algunos proyectos de desarrollo alternativo fundamentados en cultivos permanentes en sus países miembros. Adicionalmente, por tratarse de una empresa célebre por sus ejecutorias técnicas y dividendos sociales, cuyo principal eje es la producción de aceite refinado de palma, resulta particularmente útil examinarla, por ser precisamente este rubro, al igual que otros de naturaleza también perenne, uno de los más codiciados por las comunidades cocaleras como una salida viable de sustitución[26].

En efecto, en Costa Rica, en la parte sur de la frontera con Panamá, en medio de un bloque uniforme de tierras bien definido, de 30 000 hectáreas, donde antes se asentaba una plantación bananera de la United Fruit Company —también conocida en dicha nación centroamericana como la Compañía Bananera—, se ha levantado un desarrollo en palma de aceite, cuya estructura organizacional constituye un excelente ejemplo del que se pueden obtener las más relevantes lecciones para proyectos de desarrollo rural, dentro de un contexto geopolítico de estabilidad territorial y sustitución de cultivos de uso ilícito.

A principios de la década de los años setenta la United Fruit comenzó a abandonar la zona debido a problemas fitosanitarios y sociales[27]. Tan pronto culminó su retiro, sus extrabajadores invadieron los predios entre 1974 y 1975, en medio de la presión de la violencia, dirigidos por el partido Vanguardia

[26] La palma aceitera ha sido uno de los rubros de mayor aceptación por parte de las comunidades campesinas cultivadoras de coca, tanto en Colombia como en Perú. En el primer país, cabe destacar los proyectos del Programa de Paz y Desarrollo del Magdalena Medio, Cordeagropaz en Tumaco y María la Baja en Bolívar, en cuyas etapas iniciales tuvo la oportunidad de cooperar el autor. En cuanto al segundo, en abril del 2001, asimismo con la participación del autor, el Ministerio de Agricultura de Perú trazó las bases de un Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera, en medio de una notable acogida por parte de los cocaleros de los departamentos de San Martín y Ucayali. Adicionalmente, en estos dos departamentos, el PNUFID se encuentra adelantando tres proyectos, cada uno de 2000 hectáreas.

[27] Plagas supuestamente de difícil control con la tecnología disponible y contaminación sindical e izquierdista de sus trabajadores. Sin embargo, todo parece indicar que el segundo factor pesó mucho más que el primero en la decisión de la compañía transnacional.

Popular, de orientación comunista y apoyo soviético, y acordaron una toma de tierras y un reparto de hecho, a espaldas del Estado.

Posteriormente, se hizo presente en la región el Instituto de Desarrollo Agrícola (IDA), una agencia del gobierno con carácter y presupuesto autónomos, dependiente de la Presidencia de la República, con el encargo fundamental de adelantar un programa de Reforma Agraria. Sin embargo, según lo reconocen hoy los mismos funcionarios del IDA, la redistribución de tierras que entonces se hizo apenas contribuyó a empobrecer aún más a la población supuestamente beneficiaria del programa, pues los parceleros se concentraron en cultivos de subsistencia de ciclo corto, en su mayoría los llamados granos básicos (maíz, arroz y fríjol), y no contaron con capital de trabajo suficiente ni con una adecuada infraestructura de vías y manejo del agua[28].

Así estaban las cosas cuando, en 1983, el BID le otorgó a Costa Rica, a través del IICA, una asistencia no reembolsable para identificar rubros promisorios que, además, dados los riesgos políticos que se estaban viviendo por la expansión de las actividades del marxismo–leninismo en América Central, contribuyeran a estabilizar la geopolítica fronteriza en esa región específica. Dos años más tarde se produjo un documento definiendo los términos de un préstamo del BID para financiar un primer programa integrado agroindustrialmente, señalando como renglones prioritarios la palma de aceite, en una extensión de 4100 hectáreas, y el cacao, en 1200 hectáreas. A la postre, sin embargo, solo se montó el primero, pues la tecnología disponible en ese momento en Costa Rica para el cacao se consideró que no estaba suficientemente probada y, por ende, que no era razonablemente confiable.

En el caso de la palma, por el contrario, la Compañía Bananera, antes de su retiro, ya había incursionado con relativo éxito en el cultivo. Pero, para los agricultores, presas de la desconfianza y el escepticismo, tal aventura se consideraba fuera de su alcance y apenas viable si estuviera únicamente en manos de grandes empresas transnacionales o de empresarios adinerados. Primero, por tratarse de un rubro de tardío rendimiento; segundo, por exigir muy grandes extensiones para configurar mínimas economías de escala, y, tercero, por carecer de esquemas crediticios asequibles a los campesinos[29].

---

[28] Como bien pueden apreciar los lectores, una situación muy similar a la vivida en todos los programas de Reforma Agraria hasta ahora adelantados en Bolivia, Colombia y Perú.

[29] Es preciso resolver este cuello de botella como condición indispensable para darle viabilidad a cualquier proyecto campesino, pues, de lo contrario, no sería posible reducir la desigualdad a través del crecimiento. Ver Carter *et al.* (1997).

No obstante, antes de comenzar en firme el proyecto, el IDA llevó a cabo dos acciones fundamentales, que, a la postre, coadyuvaron significativamente para que arrancara el proceso: la siembra de 30 hectáreas con el único fin de crear un efecto demostrativo para los pequeños agricultores de la región y el *reclutamiento* de tres dirigentes campesinos con notable ascendencia sobre sus vecinos para ingresar al proyecto como sus primeros impulsores. Uno de ellos, don Felipe Oreamuno Fonseca, fue presidente del Sindicato de Trabajadores Bananeros, que mantuvo en jaque a la United Fruit Company durante las décadas de los años sesenta y setenta.

El programa finalmente se aprobó por la Ley de la República número 7062 (1987), hecho que coincidió con la cesación de compras de cosechas por parte de la Comisión Nacional de Producción, el ente estatal hasta ese momento encargado de intervenir directamente en el mercadeo de granos básicos. Es de destacar, de otra parte, que, simultáneamente, se estableció también un financiamiento por parte del BID al gobierno para construir 275 kilómetros de carreteras y 240 kilómetros de drenajes primarios, que era la infraestructura mínima necesaria para emprender la conversión agrícola de la zona.

Ahora bien, mirando retrospectivamente la historia de esta experiencia, resulta claro que buena parte de su éxito se debe al hecho de haber incorporado, desde el principio, a la totalidad de los agricultores en el proyecto. Obviamente, no todos llegaron al final, pues a lo largo del desenvolvimiento del mismo se dio un interesante y creativo proceso de selección natural, que implicó la salida de unos y la entrada de otros, períodos de intenso escepticismo y desconfianza en el mismo y una pausada, pero incesante, comprobación de la real vocación agrícola de sus integrantes. Lo cual indica la conveniencia de permitir, y aún de estimular, la movilidad en doble vía de sus participantes.

Para el montaje de tan vasta empresa se crearon, de un lado, la Unidad Ejecutora Coto Sur, con autonomía financiera y administración independiente, con el encargo de desarrollar físicamente el proyecto, teniendo a su servicio 18 ingenieros agrónomos previamente especializados en el cultivo, cada uno de los cuales asistió a 35 cultivadores. Y, del otro, un fideicomiso en el Banco Nacional, con recursos del BID, con la responsabilidad de proveer el financiamiento a los agricultores; el fideicomiso fue dirigido por una Comisión Interinstitucional compuesta por representantes de los ministros de Agricultura y Hacienda y del IDA, únicamente con dos funcionarios permanentes con que tenían la misión

de auxiliar a los agricultores en la preparación de sus solicitudes de crédito y de estudiarlas y aprobarlas (o improbarlas) de la manera más expedita.

Obviamente, para habilitar como sujetos de crédito a los cultivadores fue preciso reestructurar previamente sus obligaciones, pues la mayoría se encontraba en situación de mora e insolvencia, tras su fallido desempeño en el subsector de los granos básicos. Pero la medida se aplicó, exclusivamente, a quienes decidieran ingresar al proyecto, que iba a ser la única fuente confiable de pago de dicha reestructuración.

En 1988 se adjudicó el primero de los créditos. Estos alcanzaban, en promedio por hectárea, USD 1600, a precios constantes de ese año, y cubrían el 100 % del costo de tres conceptos básicos, a saber: los insumos, los intereses y la mano de obra, que estaba representada por los salarios pagados a los miembros de las familias por cada labor del cultivo desempeñada por ellos. O sea que, dentro del crédito, estaba realmente contemplado el costo de vida familiar, por considerarlo parte esencial de la inversión en el cultivo. Y también se otorgaba un financiamiento adicional, en promedio de USD 300 por hectárea, a precios constantes de 1998, destinado a cubrir labores complementarias, como, por ejemplo, adecuación predial y mejora de drenajes.

Los topes fijados por el fideicomiso eran de USD 35 000 de préstamo en efectivo por persona natural (aproximadamente para 20 hectáreas) y USD 200 000 por persona jurídica (generalmente pequeñas cooperativas y sociedades de diversa índole entre parceleros).

El plazo fue de 12 años, pero solo hasta el cuarto se comenzaban a pagar intereses (durante los tres primeros estos se capitalizaban), y a partir del séptimo empezaban las amortizaciones a capital. O sea, un esquema crediticio perfectamente ajustado y compatible con el flujo de fondos determinado por el ciclo vegetativo del cultivo, lo que representa, ni más ni menos, la clave esencial para hacer viable la incorporación de pequeños productores a su desarrollo y, por ende, a programas exitosos en términos de competitividad con equidad, con base en cultivos de tardío rendimiento y altamente rentables.

Existían para el banco dos garantías que, en concepto de su gerente, eran más que suficientes y seguras. La primera consistía en la hipoteca del predio y la plantación, cuyo valor siempre era superior al del crédito y crecía sustancialmente con el tiempo[30]. Y la segunda, en la retención que cada agricultor

[30] Si el predio ya estuviere hipotecado al IDA, este aceptaba convertir la suya a hipoteca de segundo grado, para que el banco se convirtiera en beneficiario de la de primer grado.

pactaba en el momento de entregar la fruta a la planta de procesamiento, que era igual a las cuotas que, por capital e intereses, debía cancelar a la institución prestamista. Este esquema difícilmente puede darse en cultivos que no tengan una organización social de los productores alrededor de núcleos de tamaño suficiente para permitirles a sus miembros integrarse verticalmente hacia delante y, por tanto, contar con un control razonable sobre su transformación y comercialización. A no ser que sean grandes empresas agroindustriales y comercializadoras las que les brinden su respaldo o aval bajo modalidades contractuales —las llamadas alianzas estratégicas—, en cuyo caso, sin embargo, podría verse afectado negativamente el poder de negociación de los productores más pequeños y pobres. La tasa de interés, pagadera por trimestre vencido, en términos reales, es decir, después de descontar la inflación del 14 %, era del 6 % anual.

Hasta 1999 se habían desembolsado los primeros USD 5 millones para 5200 hectáreas sembradas en 533 operaciones crediticias para palma de aceite, cumpliéndose la meta de avanzar a un ritmo de 800 hectáreas por año. Y luego se inició la segunda etapa, que ampliará la plantación a 8000 hectáreas, una escala mayor que le permitirá, posteriormente, entrar en la tercera fase de integración vertical, consistente en la denominada oleoquímica, en cuya proyección y ejecución ya están trabajando. Así las cosas, los mismos agricultores han conformado una virtual coalición para el cambio, creando victorias de corto plazo que están derrotando a los escépticos y generando una inercia positiva de crecimiento en la dirección buscada.

Tras un cuidadoso análisis sobre los costos de producción, los rendimientos por hectárea, los precios, las opciones de ahorro e inversión de cada unidad y el tamaño y las necesidades básicas de cada familia (5.4 miembros en promedio), se concluyó que la extensión óptima por parcela debe ser de doce hectáreas, de las cuales, por lo menos, diez deben estar dedicadas a la palma y el resto a otros usos meramente complementarios de la economía familiar, esos sí de subsistencia, pero jamás como la fuente principal de sus ingresos. Los resultados han sido sorprendentes en términos de la elevación del nivel de vida y el bienestar de la comunidad, de su capacidad de ahorro e inversión y de su incorporación a la economía nacional.

Una vez las primeras plantaciones cumplieron su tercer año de edad, se procedió a abrir licitación para construir la planta extractora y, un poco más tarde, para la planta de refinación del aceite, ambas con un costo total del orden de USD

20 millones. Para su desarrollo y control se creó la empresa Coopeagropal, con la participación y aporte de todos los agricultores, que recibió otro crédito del BID por igual cuantía, avalado por el IDA. Así los agricultores, manteniendo la propiedad individual de sus predios, emprendieron un proceso asociativo de integración vertical hacia adelante hasta la comercialización del producto final[31]. En la actualidad la entidad alcanza ventas anuales que superan los USD 25 millones, de las cuales el 25 % va al mercado interno y el resto se exporta, principalmente a otros países de América Central.

Después de realizar encuentros y entrevistas espontáneas y aleatorias, la mayoría en sus propios hogares, con un buen número de familias parceleras, el balance no puede ser más positivo. Todos recuerdan la debacle económica que padecieron cuando la Compañía Bananera abandonó la región. Luego, la toma que realizaron de las fincas. Posteriormente, su tránsito hacia el oficio de agricultores independientes, sin títulos de propiedad ni garantías, en renglones tradicionales como arroz, maíz y fríjol. Y, finalmente, tras el fracaso de su paso por estos rubros, su encuentro —que nunca habían imaginado posible— con la agricultura de plantación, a través de la palma de aceite, gracias a la organización social de los productores, con la cual les llegó también la transformación de sus vidas y de su entorno. De campesinos en permanente trance de pauperización pasaron a ser pequeños empresarios, propietarios de sus predios y socios integrados en una de las plantas de extracción y refinación más modernas del continente. Y, además, sujetos confiables de crédito formal, de ahorro y de acumulación de capital que está en capacidad de ampliar la órbita de sus inversiones.

Como afirmó el gerente financiero de Coopeagropal, Germán Sojo, "si usted hace un recorrido por esta zona, ve los efectos del cambio de patrón económico reflejados en las viviendas, en infraestructura vial, agua, teléfonos, porque simple y sencillamente se estableció un polo que atrajo el desarrollo. Ese polo es el proyecto Coto Sur. En el movimiento de cuentas corrientes y de certificados de depósito de los bancos de la zona sur es donde se mide la capacidad de ahorro que está generando el proyecto en los habitantes. La gente está recibiendo ingresos y tiene disponible para mejorar su casa, aumentar las áreas de producción o ahorrar dinero. El proyecto Coto Sur se originó sobre la necesidad de cambiar el esquema de producción basado en cultivos

[31] Vale la pena resaltar que, al contrario del éxito alcanzado con esta iniciativa, los intentos de cooperativas *autogestionarias* o de propiedad colectiva sobre las tierras, en general fracasaron.

de subsistencia —arroz, fríjol, maíz— el cual no ofrecía mucha posibilidad de desarrollo, no generaba capacidad de ahorro ni de crecimiento a los campesinos. Se cambia ese esquema por un patrón productivo permanente, que tiene rentabilidad, integración y genera crecimiento económico".

Unidades ejecutoras y fideicomisos

Las unidades ejecutoras de proyectos de desarrollo alternativo deben ser organismos con independencia administrativa, funcional y financiera, y de naturaleza transitoria. Para tal efecto, en lo posible y preferiblemente, emanadas de organizaciones de los mismos productores de renglones de uso ilícito o, por lo menos, con su directa participación y supervisión, ya sea bajo la forma de fundaciones, entidades privadas especializadas, sociedades anónimas o de responsabilidad limitada o entidades de economía solidaria, con personería jurídica propia, que, mediante relación contractual o delegataria con los gobiernos, a través de las institución que cada cual designe, obren como los agentes principales de la ejecución de los proyectos.

Por la naturaleza de su papel, su existencia debe limitarse al período necesario para poner en marcha, los proyectos, incluyendo su diseño, la adquisición de las tierras y su parcelación y titulación, la selección y capacitación de los beneficiarios, la consecución del financiamiento y el montaje de las plantaciones, incluyendo la construcción de la infraestructura básica. Y, finalmente, la promoción y organización de esquemas asociativos entre los productores beneficiarios que propicien la integración vertical con los procesos de poscosecha.

Las principales funciones de las unidades ejecutoras de proyectos deben ser las siguientes:

- Adquirir los bienes y servicios que sean necesarios para realizar los proyectos, a través de mecanismos de licitación pública, licitación privada, concurso o contratación directa, según lo señalen en cada caso las normas establecidas para tal propósito.
- Contratar el personal propio y externo que sea necesario para la adecuada ejecución de los proyectos.
- Preparar los planes y presupuestos de los proyectos y dirigir y supervisar la adecuada y oportuna ejecución de los mismos.
- Administrar sus recursos.

- Dirigir la coordinación de las diversas entidades públicas, privadas o mixtas que deben participar en su ejecución.

Cada proyecto debe contar con una Comisión interinstitucional de consulta y coordinación, a la cual dé cuenta cada unidad ejecutora, que tenga la responsabilidad de velar por el cumplimiento de sus responsabilidades. Dichas Comisiones deben integrarse con representantes del gobierno respectivo (Ministerio de Agricultura, autoridades locales, etc.), de los organismos de la cooperación internacional y financiamiento de los proyectos (públicos y privados, nacionales y externos) y de los agricultores.

Además de la Dirección, cada unidad debe tener las siguientes responsabilidades:

- Administrativa y Financiera, encargada de dirigir la contabilidad, los presupuestos, la tesorería y la administración del personal.
- Infraestructura, encargada de construir o rehabilitar drenajes, vías, puentes y demás obras de cada proyecto.
- Técnica, encargada de dirigir la asistencia y capacitación de los productores, la selección de las semillas, la incorporación de los paquetes tecnológicos a las plantaciones, la supervisión de los créditos, y, cuando llegue la oportunidad, la dotación y construcción de las plantas agroindustriales.
- Legal, encargada de asesorar a la Unidad en todos los aspectos legales inherentes a la naturaleza de su funcionamiento.

Una vez el período pre-operativo de cada núcleo productivo culmine, la existencia de la unidad ejecutora también debe cesar, y su manejo debe pasar a ser responsabilidad del tipo de organización empresarial que los productores acuerden establecer alrededor de los procesos de poscosecha.

Ahora bien, con el objeto de atender los requerimientos de crédito de los proyectos de desarrollo alternativo, así como el manejo de la subvenciones a que hubiere lugar, un fondo o banco de segundo piso —con sus recursos ordinarios y otros originados en los presupuestos públicos en la cooperación internacional— o, en su defecto, otra institución financiera, nacional o internacional, aceptada por el Estado y los productores, debe estar habilitado para constituir fideicomisos con entidades financieras cuyas redes de oficinas se

adecuen a tal propósito y tengan experiencia en la administración, capitalización y financiamiento de proyectos agrícolas. El monto de cada fideicomiso debe estar determinado por el tamaño de cada proyecto y por la porción fijada para su financiamiento por hectárea.

Los bancos fideicomisarios deben conceder los créditos en los términos de plazo y tasa de interés que les fije el fideicomitente, y dirigirlos a los proyectos previamente calificados por este y organizados con base en unidades ejecutoras apropiadamente constituidas y autorizadas por el gobierno. Igualmente, están llamados a asumir la obligación de procesar y supervisar los créditos concedidos y proceder a su cobro administrativo y judicial si fuere necesario. Y, finalmente, a llevar cuentas separadas para todo lo concerniente al fideicomiso, y a informar continuamente al fideicomitente sobre su funcionamiento.

Las recuperaciones netas de los préstamos y sus intereses deben revertir al fideicomiso, correspondiéndole por lo tanto al fideicomitente determinar si estos ingresos le serán devueltos o serán destinados a las necesidades crediticias de otros proyectos similares.

Por su desempeño como administradores del fideicomiso, el fideicomitente debe reconocer a los bancos fideicomisarios unos honorarios sobre el monto de los saldos traspasados al fideicomiso. Dichos honorarios no deben sobrepasar los máximos que fije la entidad de cada país encargada de la vigilancia de los bancos.

Solamente deben tener acceso al crédito aquellas personas o grupos de estas previamente inscritas y reconocidas como miembros activos de cada proyecto por parte de cada unidad ejecutora. Estas personas, a su vez, en el momento de firmar sus pagarés, deben comprometerse a seguir las recomendaciones técnicas y de índole ambiental que les imparta su respectiva unidad ejecutora.

Asimismo, la porción financiada del costo por hectárea deberá destinarse exclusivamente al cultivo, lo cual excluye otras inversiones como compra de terrenos, bienes inmuebles, financiamiento de otras deudas o gastos generales de administración. En casos especiales, a juicio de los bancos fideicomisarios, si el plan de inversiones y la situación patrimonial del beneficiario lo justifican, se les podría permitir el financiamiento de hasta el 100 % del costo total de la inversión.

Como regla general, es recomendable fijar límites máximos de endeudamiento. Por ejemplo, por cada persona natural, un equivalente a USD 70 000, y para consorcios de productores dentro de un mismo proyecto, USD 500 000.

Igualmente, límites máximos y mínimos por cada operación. Por ejemplo, USD 40 000 y USD 2000, respectivamente. También resulta aconsejable que las tasas de interés sean del IPC (índice de precios al consumidor) más seis puntos como máximo. En todos los casos los plazos y los períodos de gracia se deben ajustar al flujo de caja determinado por el ciclo vegetativo de cada cultivo.

Los préstamos que se otorguen deben estar respaldados, preferiblemente, con garantías hipotecarias o prendarias sobre los bienes y la producción de los cultivos financiados y, en caso de insuficiencia de las mismas, se debe contar con un fondo de garantías, administrado por la entidad bancaria de segundo piso, o por otra autorizada que la supla. Adicionalmente, las inversiones en bienes de capital que se financien con créditos deben contar con un seguro cuyo primer beneficiario sea el fideicomiso.

A fin de compensar el costo de oportunidad en términos de tasa de interés sobre las operaciones de crédito otorgadas por los bancos fideicomisarios en desarrollo de los contratos de fideicomiso, el gobierno debe arbitrar recursos del Presupuesto Nacional o de fuentes de la cooperación internacional que atiendan programas de desarrollo alternativo, para ser entregados a aquellos bajo la estricta vigilancia de las autoridades.

Asimismo, todas las donaciones, contribuciones o aportes no reembolsables que provengan de cualquier fuente nacional o internacional con destino a los programas de desarrollo alternativo, deberían administrarse y adjudicarse a los beneficiarios de conformidad con una política general, uniforme y públicamente conocida de incentivos o subvenciones a la capitalización rural en proyectos productivos. Estos podrían otorgarse, por ejemplo, como un porcentaje sobre las inversiones a la manera de un fondo competitivo o concursable, y adjudicarse a través de títulos, cuyos montos se descuenten del saldo o de los pagos parciales de obligaciones crediticias originadas en proyectos de inversión en agronegocios, según criterios de elegibilidad sean previamente determinados por las políticas de desarrollo alternativo. O sea, un esquema análogo al de los Incentivos a la Capitalización Rural (ICR) en Colombia y al de los fondos para la innovación tecnológica de Colombia y Perú, conocidos como Pronatta e Incagro, respectivamente.

Se trata, en suma, de que los recursos de la cooperación internacional se apliquen directamente y sin innecesarias ni inconvenientes intermediaciones a proyectos *bancables,* nacidos de la genuina iniciativa de las comunidades beneficiarias, sin que tengan que ser organizaciones extrañas a su cultura y a

su vecindario las que a su imagen y semejanza se los señalen o escojan, y sin que aquellas terminen siendo presas de la adicción a donaciones a diestra y siniestra, como suele suceder cuando no existe un cuidadoso proceso previo de formación de empresas y de capacitación de quienes habrán de conducirlas y participar en ellas. Si así fuere, se eliminarían las más poderosas razones que hasta hoy han impedido el buen suceso de los programas de desarrollo alternativo. Es decir, la falta de identificación, sentido real de propiedad y control social de parte de los productores sobre los mismos, desde su origen hasta su consolidación y operación plena.

Las etapas del cambio

Todo proceso de reconversión económica, particularmente en el campo —en medio de la extrema pobreza y de la consuetudinaria ausencia del Estado, como es el caso de las zonas donde prevalecen los cultivos de uso ilícito—, enfrenta dificultades de una enorme dimensión. Dicho proceso se podría sintetizar en ocho pasos previos para vencer la resistencia al cambio, que es connatural a todo tipo de organizaciones humanas. Y, a pesar de que casi siempre que se piensa en ello se suele suponer que solo son aplicables a entornos urbanos, industriales, financieros o de otros servicios, en el ambiente rural también resultan favorables y particularmente útiles. En especial, si se tiene en cuenta que, dada la idiosincrasia de los moradores del campo en el medio andino de aislamiento, atraso y tradición de cultivos de uso ilícito, el temor a lo nuevo y a lo desconocido tiende a ser mucho mayor y el acatamiento de lo convencional y de la costumbre, la regla general. Las siguientes son esas etapas, y su correspondiente relación con la realidad que se vive en las zonas andinas de cultivos de uso ilícito:

- *Crear un sentido de urgencia.* Nadie puede llamarse a engaño sobre la profundidad de la crisis de la llamada agricultura tradicional, especialmente de buena parte de los cereales y las oleaginosas de ciclo corto en las áreas rurales de la América Latina tropical, a partir de la apertura de sus economías y de los programas de ajuste estructural adelantados. Lo mismo puede decirse acerca de la suerte de los programas de desarrollo alternativo en Bolivia, Colombia y Perú desde su inicio formal. A fin de comprobarlo, basta con examinar las realidades de su evolución, de sus mercados y de su competitividad desde principios de la década pasada.

Al menos hay consenso en que existen graves problemas. Nadie se siente bien. El nivel de complacencia es nulo. Crece la percepción de fracaso y desencanto con la mayoría de los programas de sustitución de cultivos. Y algunas observaciones optimistas son más bien el producto de una cultura que persigue mantener el *statu quo* o que, simplemente, siente nostalgia por este, la cual, a su turno, suele ser el mero reflejo de éxitos pasados, como bien se ejemplifica en el debate sobre la llamada revolución verde de la agricultura. La visibilidad de las crisis constituye la más poderosa ayuda para crear los niveles de urgencia que requiere el cambio. Y, sobre todo, una modificación en los enfoques y modelos cuando de Desarrollo Alternativo se trata. Así las cosas, en la región Andina existe un claro sentido de urgencia. Pero, infortunadamente, no toda su clase dirigente o gobernante, ni todos los líderes de la cooperación internacional, se muestran dispuestos a reconocerlo así y, por tanto, a emprender y liderar el cambio, y mucho menos a asumir sus consecuencias y costos.

- *Crear una coalición para el cambio*. Resulta preciso, entonces, identificar grupos de personas beneficiarias de programas de desarrollo alternativo, que en lo posible hagan parte de organizaciones de productores, empresas o comunidades con poder, influencia y credibilidad suficientes para impulsar el cambio, induciendo entre sus seguidores la conformación de un sentido de equipo y la unión frente a causas comunes. Aquí cabe destacar la fuerza de los llamados efectos de demostración o experiencias exitosas, es decir, el liderazgo a través del ejemplo, que, al menos en la agricultura moderna, ha sido la base para la transferencia y la adopción de nuevas tecnologías, o para la siembra de nuevos productos o variedades y, en la vida de los negocios, para la implantación de nuevos estilos de organización y administración. Por ello resulta clave la selección de los primeros actores en un proceso de cambio.
- *Desarrollar una visión y una estrategia.* O sea, crear una visión efectiva para ayudar a dirigir los esfuerzos que implica el cambio y establecer estrategias para alcanzar dicha visión. En otras palabras, identificar unas *estrellas de Belén* que les permitan entender a las comunidades beneficiarias de los programas de desarrollo alternativo el destino del cambio, es decir, su sentido y justificación, y seleccionar los caminos y medios más idóneos e indicados para llegar a ellas. El concepto de

visión se refiere a la imagen del futuro que se pretende construir y lograr y, en consecuencia, a las razones que deben guiar a las personas en su esfuerzo por cambiar. Se trata de tener plena claridad sobre la dirección del cambio, de motivar las acciones necesarias para realizarlo y de provocar alianzas entre los miembros de la comunidad en pos del mismo. Lo ideal, entonces, sería crear una visión comunitaria empeñada en superar su consuetudinaria pobreza mediante la adopción de una nueva agricultura, con una visión de largo plazo, integrada con procesos de agregación de valor, de ser posible, hasta llegar al consumidor final. Y comprometida con la formación de modelos asociativos para operar los procesos de transformación y comercialización posteriores a las cosechas. Largo plazo y cuantiosas inversiones más allá de los propios predios rurales deben ser los ejes de esa visión.

- *Comunicar la visión de cambio.* Emplear todos los vehículos posibles para comunicar, de manera continua, la nueva visión y las estrategias. Aquí la coalición para el cambio tiene un papel fundamental, pues solo con la credibilidad y el liderazgo de un puñado de conductores, que surja de los propios beneficiarios de los programas de desarrollo alternativo, es factible conquistar adeptos para un propósito colectivo. En esta etapa se requiere una alta dosis de pedagogía práctica, es decir, del método de *aprender haciendo*. También se produce una selección natural, a través de la salida o deserción de muchos y la entrada de otros tantos a los nuevos sistemas de trabajo y explotación de la tierra. Este fenómeno no se debe rechazar o tratar de abortar, sino, por el contrario, estimular. Entender cabalmente cuáles son las metas y cuáles los medios, sin confundir aquéllas con estos, es fundamental para el éxito de cualquier programa de cambio. Y ese entendimiento se dará más rápidamente en la medida en que el sentido de urgencia sea más agudo y en que lo que se quiera transmitir se presente de manera más elemental. En la agricultura alternativa no es solo de tecnología de lo que se debe ocupar la comunicación, sino, sobre todo, del tipo de organización social de los productores que requiere la operación y el aprovechamiento en todas las etapas de los cultivos, obviamente con su agro industrialización y comercialización incluidas.
- *Darle poder a la base.* Una vez creado el sentido de urgencia, conformada la coalición para el cambio, desarrolladas la visión y las estrategias

y comunicadas y enseñadas estas a los miembros de la comunidad, es preciso eliminar los obstáculos, modificando las estructuras que debiliten o entorpezcan los procesos de innovación y cambio, y estimular, por todos los medios, a las comunidades para que asuman riesgos y adopten ideas y actitudes no tradicionales. Un mecanismo útil para este propósito sería conformar grupos de apoyo entre vecinos, que colaboren entre sí en diversas labores de adecuación de tierras y recolección y que, además, traten asuntos atinentes al bienestar de sus familias, ajenos a los cultivos mismos, y más vinculados con los servicios esenciales.

- *Generar victorias de corto plazo.* En especial tratándose del tránsito de cultivos de uso ilícito hacia plantaciones y agronegocios de mediano y largo plazo, con sus eslabones de agregación de valor, esta etapa es fundamental, para alimentar la visión del futuro con logros presentes y evitar el desfallecimiento del esfuerzo de los individuos frente a sus propias metas y a las de sus colectividades. Aquí es necesario crear sistemas de recompensa o premio por los logros alcanzados en materia de la calidad de las plantaciones o del control de plagas y malezas, por ejemplo. Lo mismo que facilitar otros desarrollos ajenos a los cultivos, como los relativos a la construcción o mejoramiento de las viviendas o a la provisión de servicios de salud y educación para las familias o al fomento de microempresas. Ahora bien, para mantener firme la cohesión social en torno del avance de los proyectos de desarrollo alternativo, resulta vital la participación de los miembros de las familias en las distintas labores culturales que requieren sus plantaciones. Y la correspondiente remuneración por cada labor cumplida, con los recursos provenientes de los mismos créditos durante los primeros años de crecimiento de las plantaciones, para darles a entender que el proceso de agregación de valor de los cultivos es producto exclusivo de su propio trabajo. En otras palabras, así se comprendería que las plantaciones comienzan a producir para ellos desde el principio, no solamente a partir de la recolección de las cosechas, y que su propio trabajo se convierte en la real fuente de acumulación de su propio capital.
- *Consolidar los logros y producir más cambios.* Emplear y aplicar la credibilidad fortalecida en reformar todos los sistemas, estructuras y políticas que no se ajusten a la visión transformadora. Desarrollar, apoyar y promover los recursos humanos que se sientan comprometidos con el

cambio y vigorizar el proceso con nuevos proyectos y temas. La formación de las empresas matrices, y la posterior construcción de sus plantas agroindustriales, mantendrán ocupada y concentrada la atención de los agricultores en la visión de futuro. Adicionalmente, la sana competencia entre ellos, por mejores niveles de productividad, por la capacidad de expandir sus cultivos y por la realización de otras actividades afines o complementarias, los hará permanecer activos, innovadores y comprometidos con la eficiencia. Y su cada vez más alto nivel de bienestar se manifestará en la demanda por mejores y más complejos bienes y servicios, que, a su vez, les abrirán las puertas a nuevas oportunidades de inversión y a la generación de empleos no agrícolas.

- *Anclar los nuevos conceptos en la cultura*. Finalmente, mejorar la calidad de la administración, del liderazgo, de la productividad y de la atención a los clientes y la orientación a los mercados. Articular las conexiones entre las nuevas formas de actuar y pensar y los éxitos de las nuevas formas de asociarse para producir. Y proveer los medios para garantizar el desarrollo de líderes de las nuevas generaciones. La nueva cultura es lo último que llega, o sea que representa el producto final de todo proceso de transformación, como lo deben ser los de Desarrollo Alternativo. Su anclaje en la sociedad dependerá de los resultados de los cambios, pues es evidente que estos solo podrán consolidarse una vez se compruebe su bondad. Por tanto, sus efectos deberán demostrar que sus beneficiarios —a través de la generación de empleos e ingresos y de la acumulación de capital en unas zonas donde han predominado cultivos de uso ilícito, conflictos, desigualdad social y pobreza rural—, tienen mucho que ganar apoyando al Estado y mucho que perder si optan por contemporizar con quienes pretenden desconocerlo, gracias a modelos de organización social de los productores con la capacidad de eludir la tendencia de buena parte de la agricultura latinoamericana de crecer, pero a costa de la equidad social.

Cuarta parte

Fondos de capital y de innovación tecnológica

Fondos de capital para el desarrollo alternativo

Desde la iniciación de la pasada década, en pocas áreas del mundo como en América Latina y en particular, en la región Andina, se ha experimentado con mayor intensidad y rapidez el proceso de ajuste estructural de la economía en cuanto a la liberalización del mercado de capitales, la reducción sustancial de los aranceles, el marchitamiento de la intervención del Estado en la comercialización de los bienes y servicios de origen agrícola y la eliminación de cuotas de importación, precios de sustentación o de garantía, incentivos a las exportaciones y subsidios al crédito rural. Al punto de que fue evidente la virtual desaparición de los instrumentos tradicionales de política sectorial agrícola y desarrollo rural, sin haber sido, con antelación, sustituidos por otros; el formidable y creciente costo social de ese proceso ha venido entorpeciendo gravemente el esfuerzo de los Estados de la región y de la sociedad en general por recuperar la concordia ciudadana, derrotar la miseria que se concentra en sus zonas rurales y erradicar los cultivos y el tráfico de sustancias de uso ilícito, cuyo renovado vigor e incesante expansión contrastan con la dramática reducción de las áreas sembradas en productos tradicionales de la canasta básica familiar.

De otra parte, las metas de modernización y reconversión de la agricultura que se esperaban del flamante modelo de apertura e internacionalización de la economía están muy lejos de haberse alcanzado. Y el sector se ha mostrado incapaz de producir nuevos bienes y servicios que, de manera sostenida y bajo las nuevas condiciones, puedan pasar con éxito la prueba de los mercados externos y que, simultáneamente, contribuyan, en forma efectiva, a incrementar el bienestar real de la sociedad de manera equitativa, es decir, sin exclusiones. En otras palabras, que sean verdaderamente competitivos tanto en lo económico como en lo social.

Para corregir la situación y afianzar la competitividad agrícola así concebida, en el mediano y en el largo plazo, una de las condiciones esenciales

yace en el aumento de la productividad y en la integración vertical de los productores primarios con los procesos de poscosecha y agregación de valor, preferiblemente partiendo de bienes con posibilidades claras de exportación o, al menos, de aquellos definidos como transables en el ámbito internacional, pero sin subestimar la enorme importancia del mercado interno como un requisito invariable para conquistar los externos. Y, dado que dicho empeño exige grandes inversiones públicas y privadas durante un prolongado tiempo, es preciso concentrarse en renglones específicos y en regiones muy bien definidas, de acuerdo con estrictos órdenes de prioridad.

Sin embargo, en el caso de los alimentos tradicionales —los predominantes en la despensa del hogar—, es decir, la mayoría de los cereales, las oleaginosas y los derivados lácteos, entre otros, su eficiencia no siempre se podrá traducir en competitividad mientras subsista el proteccionismo de los países ricos. Y las limitaciones fiscales de la región Andina no permitirán responder con la misma moneda frente a la concurrencia foránea. Luego el camino a seguir no puede ser otro que el de asistir a los productores, sin caer en el proteccionismo indiscriminado. En tal sentido, los subsidios generalizados deberán ser reemplazados por mecanismos de estímulo y defensa dirigidos hacia grupos de la población campesina, previa y cuidadosamente seleccionados de acuerdo con criterios de equidad social y eficiencia fiscal, bajo el entendido de que preservarlos para evitar que sean reemplazados por cultivos de uso ilícito, constituye un asunto de máxima seguridad ciudadana y, por ende, del más alto interés nacional y regional.

Y en cuanto a nuevas oportunidades de inversión se refiere, dentro del marco del desarrollo alternativo, la vía más indicada consiste en identificar los rubros menos protegidos o subsidiados en el ámbito internacional, con alta elasticidad–ingreso de demanda entre los compradores más prósperos, y para cuya producción se cuente con condiciones naturales, geográficas y sociales —actuales y potenciales— análogas o superiores a las de los sectores y las naciones que hoy los ofrecen, y escoger mercados del mayor poder adquisitivo posible hacia donde sea posible volcar, con intensidad y efectividad máximas, dichas ventajas.

Así las cosas, con el objeto de dar respuesta a estos desafíos, partiendo de la iniciativa de las mismas comunidades rurales beneficiarias y con el apoyo de los Estados, se deben crear instrumentos institucionales del orden regional, derecho privado y propósito público, especializados en la reconversión y

modernización de la agricultura de cada zona en particular, de cara a la globalización de la economía y a las realidades de los mercados del siglo XXI. Para ello resulta esencial contar con fondos de capital para el desarrollo alternativo, dotados fundamentalmente con recursos de la cooperación internacional.

La metodología de trabajo y sus enfoques partirían del reconocimiento de algunas de las principales tendencias de tipo estructural que están transformando profundamente el sector primario, ante las cuales es preciso actuar consistentemente si en verdad se quiere sobrevivir a la feroz competencia internacional del presente y el futuro y arrojar resultados concretos en el ámbito de la producción primaria lícita. Entre estas cabe señalar la continuación de la caída de los precios reales de los productos básicos y las materias primas de origen agropecuario. Por tal razón, es necesario aumentar y reorientar los esfuerzos públicos y privados hacia el desenvolvimiento del segmento de los alimentos, las fibras y demás productos de origen agropecuario, con el más alto valor agregado posible, como ya se ha mencionado.

En cuanto a la evolución de los hábitos de los consumidores más prósperos del planeta se refiere, cuya atención también debe guiar el ajuste organizacional de la actividad y la reorientación de los programas de desarrollo alternativo, es evidente que la urbanización acelerada, el avance de las telecomunicaciones, el envejecimiento relativo de la población como resultado de la transición demográfica, y el trabajo cada vez más frecuente de la mujer fuera del hogar, están provocando un crecimiento inusitado de la demanda por los llamados alimentos de conveniencia (fáciles de preparar o ya preparados), como lo ilustra el hecho de que los hornos microonda estén adquiriendo una popularidad similar a la de los televisores.

También ha crecido la demanda de otros productos motivada por la búsqueda de los consumidores de la seguridad de los productos desde el punto de vista de su naturalidad, salubridad y asepsia, con bajo contenido de colesterol, como las frutas, las hortalizas y la piscicultura, y con los denominados orgánicos —libres de plaguicidas—, cuyo mercado, no obstante ser aún reducido, está creciendo al 30 % por año, al punto de que se estima que solo en Estados Unidos alcanzó el año anterior los USD 12 000 millones, y en Europa USD 15 000 millones, con precios superiores a los de los rubros convencionales entre un 40 % y 50 %.

De otra parte, asimismo, está aumentando notablemente el grado de concentración de la producción. En efecto, se observa que, a medida que

se desarrollan las naciones, el número de las fincas —o unidades consorciadas de producción— disminuye, y su área media se incrementa, de suerte que una cantidad más reducida de empresas agrícolas más eficientes atenderá las exigentes demandas de unos consumidores cada vez más sofisticados y amantes de la buena salud y el confort. Se trata de las conocidas economías de escala en el agro.

Y, paralelamente, también está creciendo el grado de integración vertical a partir de dichas economías de escala y de su especialización. Lo que se refleja en la cooperativización o asociación de los más pequeños y medianos productores, no en la propiedad de la tierra, sino en etapas de poscosecha como el almacenamiento, el procesamiento, el transporte y la comercialización. No se debe olvidar que, como ya se ha mostrado, por lo menos, las cinco sextas partes de la agregación de valor en los circuitos agroalimentarios modernos se generan más allá de la puerta de los predios, y es en ese trecho donde yace la clave de la competitividad, la rentabilidad y, en últimas, la capacidad de generar ahorro y acumular capital, que conforma la única vía cierta para la superación de la pobreza extrema.

Ahora bien, para salir bien librados y sobrevivir ante las nuevas realidades de la agricultura del nuevo milenio, habrá que vencer el más grande enemigo: la resistencia al cambio. Y también habrá que redefinir los papeles del Estado y de los productores frente a las emergentes oportunidades de negocios en el campo. Así las cosas, en desarrollo de este ejercicio, es perentoria la aplicación de cinco enfoques diferentes a los tradicionalmente empleados, a saber:

- Observar una orientación fundamental hacia los mercados, en contraposición a la tendencia secular de mirar primero la vocación de los suelos:
- Concebir los procesos completos producción/comercialización como cadenas de agregación de valor desde las granjas hasta los consumidores intermedios y finales, en vez de continuar atados exclusivamente a la categoría de la producción primaria que solo cubre hasta la puerta de los predios rurales, lo cual implica diseñar modelos de organización consorciada de los productores y sistemas de agricultura por contrato.
- Aplicar el concepto del *clúster* o conglomerado ya explicado, que suele girar en torno a la concentración y especialización en unos productos previamente seleccionados en regiones específicas,

integrados verticalmente hacia delante, con sus etapas de agregación de valor, y horizontalmente, con los bienes y servicios que intervienen en el funcionamiento de sus cadenas productivas, en contraste con la dispersión excesiva que ha provocado el afán por apostarle a todo lo que dé la tierra, sin preocuparse por lo que se genere más allá de esta.

- Hacer un esfuerzo mucho mayor para adoptar las más modernas y probadas tecnologías disponibles en el mundo, en procesos productivos y empresariales concretos, en contraste con el tradicional y exclusivo énfasis en la investigación y generación de nuevos conocimientos por puro prurito académico. De otra parte, su transferencia debe hacerse mediante la consulta previa con los consumidores, intermedios y finales, y atendiendo las tendencias de la demanda efectiva en el mediano plazo, considerando a los productores a través de sus consorcios como los principales orientadores y recipientes de las innovaciones tecnológicas.
- Crear una nueva clase de agroempresa, de tipo asociativo, más integrada verticalmente, de suerte que pueda controlar mejor los procesos de comercialización final e incorporar con mayor eficiencia y realismo los criterios anteriormente mencionados a las cadenas productivas.

A manera de ilustración, cabe señalar algunas de esas cadenas relevantes para el desarrollo alternativo de la región Andina:

Algodón–textiles–confecciones
Palma aceitera–extracción–refinación
Maíz, sorgo, soya o yuca amarga–avicultura
Madera comercial–vivienda
Recuperación del bosque–servicios ambientales–ecoturismo
Piscicultura–procesamiento–comercialización
Frutas y hortalizas–pulpas, jugos y derivados–comercialización
Caña de azúcar–procesamiento–alcohol carburante
Leche–quesos y derivados–comercialización
Ganadería bovina–cortes y procesamiento–comercialización
Camélidos–tejeduría–confecciones
Cacao–procesamiento–comercialización
Cafés especiales (tipo *gourmet* y orgánico) –procesamiento–sellos ecológicos y de denominación de origen–comercio justo, etc.

En resumen, hasta ahora el proceso de apertura e internacionalización de la economía ha demostrado que la exposición del aparato productivo agroalimentario y agroindustrial a la concurrencia externa exige adelantar muy profundos cambios en su estructura, a fin de enfrentar exitosamente la prueba de la competencia internacional y de aprovechar las oportunidades que ofrecen la globalización y la transformación de los hábitos de alimentación en todo el mundo.

Dentro de este contexto, implícita en la misión de dichos fondos estaría la transformación del campesino convencional de subsistencia en agroempresario moderno, en términos de su integración vertical con etapas de agregación de valor, la orientación fundamental hacia las preferencias de los consumidores intermedios y finales de hoy y de mañana, la adopción de nuevas tecnologías en cultivos no tradicionales y tradicionales y la práctica de métodos innovadores de gerencia agrícola, dentro de un marco general de conservación de los recursos naturales.

Ahora bien, para cumplir con eficacia dicho propósito, los fondos estarían llamados a invertir capital de manera transitoria, minoritaria y promocional en la creación de actividades empresariales con valor demostrativo alrededor de unos renglones productivos, en zonas específicas, cuidadosa y previamente seleccionadas, a partir de los cuales se pueda adelantar una tarea de difusión y capacitación basada en el *liderazgo a través del ejemplo*.

En tal sentido promoverían la constitución de sociedades de capital, con su participación accionaria y la de miembros de la comunidad de los agronegocios, cuyo principal objetivo sería inducir la integración de la base agrícola con procesos de poscosecha, en especial por parte de propietarios de predios de reducido tamaño y con limitada capacidad económica.

Con el objeto de contribuir a generar opciones productivas lícitas, rentables y ambientalmente viables para campesinos e indígenas, que permitan superar las condiciones que dieron lugar al establecimiento de los cultivos ilícitos y brindarles a los productores alternativas económicas de vida, dentro de la ley, sus principales funciones serían:

- Adelantar los estudios de mercado y factibilidad técnica y económica necesarios para identificar las mejores oportunidades de inversión lícita y rentable en zonas de alta concentración de cultivos de uso ilícito, así

como en aquellas de donde, por razones relativas a la crisis de la agricultura, han sido expulsados los pobladores de las primeras.

- Promover, con base en ellos, la formación de empresas con efectos demostrativos sobre las regiones y las comunidades circundantes, procurando vincular otros inversionistas nacionales y extranjeros.
- Prestar, como apoyo al efecto demostrativo de estas empresas, servicios de asistencia técnica integral a los pequeños y medianos productores, transferencia y adopción de tecnología, capacitación y formación laboral y planificación y supervisión de créditos.
- Trabajar, en conjunto con las autoridades económicas, según el caso, en la divulgación, la adaptación, la flexibilización y la adjudicación de incentivos y subsidios a la capitalización rural con recursos de la cooperación internacional y de los presupuestos públicos.
- Y, en fin, actuar como una herramienta de capitalización de proyectos de desarrollo alternativo en regiones previamente seleccionadas, de acuerdo con criterios fijados por las autoridades nacionales y los gobiernos regionales y locales, en conjunto con las comunidades beneficiarias que serían objeto de aquellos.

En suma, los fondos, en desarrollo de su misión, estarían dedicados a promover la producción, la agregación de valor, el consumo interno, las exportaciones y la comercialización interna de productos no tradicionales del sector y la modernización de los tradicionales, y a prestar servicios y a realizar inversiones que los particulares, individualmente, no estarían dispuestos a hacer por su propia y exclusiva iniciativa. Los fondos serían un instrumento clave de capitalización rotatoria en el ámbito económico y social y en el campo de la tecnología aplicada, con base en la creación de actividades con valor demostrativo en las áreas del mercadeo, la adopción de tecnologías y la modernización de la gerencia agroalimentaria y agroindustrial, en capacidad de contribuir, de manera sustancial al desarrollo alternativo —entendido en un sentido amplio—, y al acondicionamiento de la agricultura regional a las exigencias de la competitividad contemporánea.

El reto tecnológico del trópico

De las treinta economías clasificadas por el Banco Mundial en la categoría de altos ingresos —o sea con un producto interno bruto per cápita superior a

USD 9266 por año—, solamente dos de ellas, las más pequeñas por su condición de ciudades–estado, Hong Kong y Singapur, están ubicadas en el cinturón tropical de la tierra. De suerte que, al relacionar las distintas zonas ecológicas del planeta con los ingresos promedio de su población, se encuentra que la mayoría de los más pobres está concentrada en el Trópico. Dicha área se halla comprendida entre los 23.5 grados de latitud norte (el Trópico de Cáncer) y los 23.5 grados de latitud sur (el Trópico de Capricornio).

Esta circunstancia no es una simple coincidencia. Existen razones relativas a la naturaleza de sus ecosistemas, como, por ejemplo, la mayor fragilidad y vulnerabilidad de sus suelos frente a la erosión, la incidencia más alta de plagas y parásitos derivada de la riqueza de su biodiversidad y de la ausencia de estaciones, los severos efectos de las altas temperaturas del ambiente sobre los procesos de fotosíntesis de las plantas y la negativa influencia de los fenómenos de evaporación sobre la disponibilidad regular de agua. A ello se añade el hecho de que la tecnología tropical, al menos en dos campos críticos, como la agricultura y la salud humana, acusa un sustancial y progresivo retraso de tipo estructural con respecto al avance de las mismas en las regiones de clima templado. En particular, a partir del marchitamiento de la financiación pública de la investigación y del apoyo de fuentes filantrópicas a la misma, que fueron muy importantes durante la era de la guerra fría.

Hoy, en esta flamante época de la globalización, los gastos en generación de nuevos conocimientos provienen, casi exclusivamente, de compañías transnacionales privadas, que solo le apuestan, como es lógico desde el ángulo de su racionalidad económica, a los mercados prósperos y grandes, que son los de las naciones no tropicales. Con el factor agravante de que, en materia científica, los avances suelen ser ecológicamente específicos, es decir, difícilmente transferibles a medios naturales diferentes, además del estrecho y rígido cerco protector que les brindan las patentes.

Dos célebres profesores de Economía de la Universidad de Harvard figuran en el reducido grupo de quienes, con sumo rigor, vienen estudiando el tema del determinismo geográfico del atraso, David Landes (1999) y Jeffrey Sachs (2001). Este último concluye que, para evitar que las tendencias contemporáneas conduzcan a las comunidades del trópico a la condición de parias en el mundo de la tecnología, resulta indispensable acometer reformas institucionales que vayan mucho más allá de la mera liberalización de los mercados y de las privatizaciones. Pues es evidente que las innovaciones no se producirán

automáticamente por obra y gracia de aquéllas, y que los descubrimientos no se suceden de acuerdo con las necesidades latentes de la humanidad, desde el punto de vista de la alimentación y la salubridad. Si fuere así, la lepra, la enfermedad de Chagas, la tuberculosis y la fiebre amarilla, que son los males que todavía cobran el mayor número de muertes en el orbe, serían objeto de la más alta prioridad en términos de inversión por parte de las empresas líderes en materia de biotecnología y genética.

En efecto, en contraste con la llamada revolución verde, que tuvo lugar durante las décadas de los años sesenta y setenta en América Latina, los principales autores, actores y líderes de la era contemporánea ya no hacen parte exclusiva de la órbita pública de los países de la región, como sus legendarios institutos nacionales de investigación agropecuaria, ni de la red de centros internacionales que les dieron impulso, conocida como el *Consultative Group of International Agriculture Resarch* (CGIAR), como, por ejemplo, el Instituto Internacional de Investigación de Arroz (IRRI) con sede en Filipinas, el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Colombia, el Centro Internacional del Maíz y el Trigo (CIMMYT) en México, y el Centro Internacional de la Papa (CIP) en Perú.

Ahora la iniciativa está mucho más en manos de un minúsculo puñado de compañías transnacionales privadas que ostentan una capacidad económica sideralmente superior a la de aquellos, cuyas enormes inversiones se hallan amparadas en regímenes de propiedad intelectual, regalías y patentes que les permiten apoderarse legalmente del conocimiento derivado de su actividad y les garantizan un retorno, por lo menos, igual al costo de oportunidad de sus recursos en el mercado global de capitales.

Ello implica, de un lado, la eliminación de las fronteras entre la ingeniería genética y el ámbito de los negocios, que ha dado lugar a lo que, sin duda, ya representa una de las industrias más grandes, ricas y dinámicas del mundo, es decir, las llamadas *ciencias de la vida*. Se trata del multibillonario negocio del conocimiento en materia de la manipulación de los códigos genéticos de los seres vivientes de los reinos vegetal y animal, dominado por ese reducido grupo de conglomerados económicos, mucho más poderosos de lo que hoy son, sumadas, Oracle y Microsoft en el sector de la informática. Y, del otro, la convergencia, unificación o fusión entre las industrias químicas, agroquímicas y farmacéuticas, y su integración con otras actividades de alta tecnología, como la espectroscopia, la robótica y la computación. Por ejemplo, Compaq

ya construyó uno de los más poderosos equipos del orbe destinado a Celera Genomics, uno de los consorcios que han descifrando la secuencia del genoma humano, el proyecto biológico más ambicioso de la historia universal. En tanto que IBM lanzó su DiscoveryLink, que permite homologar bases de datos farmacéuticas, biotecnológicas y agrocientíficas, y anunció un nuevo supercomputador —llamado *Blue Gene*—, con una velocidad 500 veces superior a los más modernos de la actualidad, que será un factor clave en la investigación genética (Enriquez & Goldberg, 2000).

Ahí están empresas gigantes tan conocidas desde mucho tiempo atrás como DuPont y su filial Pioneer Hi-Bred, Monsanto y su filial Solutia y Dow Chemical y su filial Agro-Sciences. Y otras de más reciente creación, producto de fusiones y alianzas estratégicas, tales como AstraZeneca (de Zeneca y Astra) y su filial Syngenta, Aventis (de Hoechst y Rhöne-Poulenc), Novartis (de Ciba y Sandoz) y la alianza Schering-Plough. Solo Monsanto cuenta con un presupuesto para investigación y desarrollo en agricultura superior, en más de dos veces, al presupuesto combinado de la red de institutos públicos y centros internacionales de investigación en toda la región tropical de la tierra[32].

Todas ellas vienen invirtiendo colosales fortunas en la industria de semillas, que constituye el mejor medio para venderles a los agricultores plantas transformadas genéticamente, encapsulándolas en nuevos materiales vegetales reproductivos. Y, de contera, para asegurar en el plano comercial su control sobre la propiedad intelectual incorporada en estos, de suerte que puedan recuperar sus inversiones en el menor tiempo posible. Al punto de que algunas, como es el caso de Monsanto, han tomado la determinación de abandonar, o al menos de disminuir, su habitual negocio en el ámbito de la producción de plaguicidas convencionales[33].

En efecto, muchos países han desarrollado a lo largo de varios años sus propias industrias locales de semillas, las cuales han venido siendo adquiridas por las más grandes compañías de agrobiotecnología con el fin de poder insertar sus genes resistentes a ciertos herbicidas o insectos. A manera de ilustración, Monsanto compró, en 1997, Agroceres en Brasil y la división internacional de

[32] Monsanto incrementó sus inversiones en investigación y desarrollo en 35% durante 1998, hasta llegar a USD 1200 millones, e invirtió más de USD 4 billones en la adquisición de plantas productoras de semillas. Mientras que DuPont pasó de invertir el 3 % de sus ingresos en 1980 al 11 % en 1998.

[33] Por ejemplo, Monsanto terminó de comprar la totalidad de Pioneer Hi-Bred en 1999 por USD 10 000 millones.

semillas de Cargill, con lo cual controla ahora la mitad del mercado de semillas de maíz en Argentina. Dow Chemical, a través de Agro-Sciences, adquirió, en 1998, a Morgan Sedes en Argentina, y la brasilera Dinamilho Carol Productos Agrícolas. Phytogen, controlado por Agro-Sciences, se hizo al más importante programa de mejoramiento de algodón en la provincia del Chaco en Argentina. Y Syngenta hizo lo propio con Semillano en Colombia.

Algo similar está sucediendo en el campo de la salud humana, particularmente en la producción de vacunas, donde la tecnología también está siendo generada por un cada vez más reducido grupo de conglomerados empresariales, íntimamente conectados entre sí y con los atrás referidos, cuyo objetivo central, como en el primer caso, consiste, primero que todo, en maximizar su rentabilidad, tanto en el corto como en el largo plazo, y su valor presente neto, para satisfacer el mandato de sus propietarios y accionistas. Ahí se encuentran Merck, Pasteur-Mérieux-Connaught (de Rhöne-Poulenc), SmithKline Beecham, Monsanto y Pharmacia & Upjohn, entre otras. Y las negociaciones y alianzas entre Pfizer, Warner-Lambert, American Home Products, SmithKline Beecham y Glaxo.

Es difícil predecir con precisión cual será la estructura definitiva de las industrias de *las ciencias de la vida* en el mediano plazo. Pero lo que sí se puede prever es que el proceso de integración vertical a través de alianzas estratégicas, consolidaciones y fusiones continuará y se acelerará aún más, así como la consiguiente tendencia hacia la concentración. Ello debido a la apremiante necesidad de garantizar enormes economías de escala para estar en capacidad de enfrentar los formidables costos de investigación y desarrollo que significa llevar un nuevo producto de este tipo al mercado, ya sea para la agricultura o para la salud, los cuales se estima que, en promedio, pueden alcanzar el 15 % de las ganancias (Fulton & Giannakas, 2001).

Por lo pronto, tal es, en la actualidad, la conformación principal del mencionado sector de *las ciencias de la vida*, cuyo punto de partida nuclear ha sido la biotecnología aplicada a la manipulación y transferencia de genes entre diferentes especies vegetales y animales, con el propósito de obtener determinadas propiedades en términos de resistencia a ciertos patógenos, insectos, pestes fungosas y virales, y calidades y características especiales de distinto orden. Las cuales les permiten a los productores del campo reducir su dependencia de la aplicación de productos agroquímicos y mitigar los efectos nocivos de sus prácticas culturales sobre el medio ambiente.

En el ámbito de la producción de alimentos, fibras naturales y materias primas para la industria, los avances de la genética han hecho posible mejorar cosechas que los fitomejoradores convencionales jamás habían soñado, creando múltiples especies en menos de la mitad del tiempo del que aquellos tenían que dedicar a obtener variedades promisorias a través de la selección natural o la producción de híbridos. Muchas de ellas han sido diseñadas para emitir sus propios pesticidas de manera natural, para poder germinar y desarrollarse en suelos altamente secos y salinos y para producir alimentos nutritivamente superiores a los que hasta hace muy poco habíamos conocido y consumido.

Los transgénicos: ¿una oportunidad?

Mientras que en 1996 se sembraron en el mundo 2.8 millones de hectáreas con materiales transgénicos, es decir, organismos modificados genéticamente, en el 2001 la extensión ya era de 52.6 millones, una cifra superior en 19 % a la del año anterior, según un informe del *International Service for the Aquisition of Agri-biotech Applications*. Dentro de semejante extensión, Estados Unidos ocupa las dos terceras partes, y está comprendida más del 50 % de su área total sembrada en maíz, soya, algodón y canola[34]. Le sigue en importancia el cono sur del hemisferio, particularmente Argentina, Chile, Uruguay y el sur de Brasil. Y luego vienen Canadá, Australia, China, México, España, Suráfrica, Francia, Portugal, Rumania y Ucrania, principalmente (Paarlberg, 2000). Se estima que el mercado de estos materiales es hoy más de USD 6000 millones, que dentro de cuatro años habrá superado los USD 20 000 millones y que en el año 2020 será de no menos de USD 75 000 millones[35].

Gracias a la ingeniería genética molecular se ha podido identificar y aislar el gen procedente de la bacteria *Bacilus thuringiensis*, que produce la proteína *Bt*, que es tóxica para la larva de los dípteros. Con base en este hallazgo, Monsanto diseñó en 1996 una semilla de soya resistente al glifosato —el ingrediente activo del herbicida Roudup—, que no se debe aplicar a los cultivos de la soya corriente por su poder destructor de las hojas, dándose la circunstancia de que la misma empresa también fabrica dicho herbicida. De esa manera ha podido obtener grandes utilidades por ambos lados. Es decir, por las ventas

[34] Fuente: Nicholas G. Kalaitzandonakes de la Universidad de Missouri en Columbia. Citado por Business Week 12 de abril de 1999.
[35] Fuente: Zeneca Group PLC.

de la semilla transgénica y por las del agroquímico, que ya no daña sus frutos, pero sí destruye sus malezas.

Otro caso análogo es el de Novartis, empresa que, basada en el mismo avance científico, produce maíz transgénico, resistente al herbicida conocido comercialmente como *Basta*, y también al *taladro*, un insecto que horada el tallo de la planta hasta destruirla.

Igualmente, se han insertado genes resistentes al glifosato en algodón, tomate, maíz y papa, reduciéndose así, de manera sustancial, la necesidad de aplicar plaguicidas para poder garantizar su buen desempeño.

Cabe destacar aquí un aspecto de índole bioética, es decir, de carácter moral, sobre la biotecnología, que se desprende de la posibilidad de introducir en algunas plantas transgénicas el gen denominado coloquialmente como *terminator* o, científicamente, como GURT (*gene-use restriction technology*), que anularía la posibilidad de que los agricultores puedan utilizar parte de sus cosechas como semillas para los ciclos vegetativos subsiguientes, de suerte que para cada siembra se vean obligados a comprar nuevos materiales genéticos para poder continuar en su oficio de productores.

Las empresas transnacionales, con el objeto de justificar tal forma de proceder, afirman que su propósito primordial yace en el afán de proteger el medio ambiente de los eventuales desdoblamientos genéticos de este tipo de plantas y de los consiguientes riesgos que se cernirían sobre las estructuras agroecológicas de las regiones circundantes. Sin embargo, es bien sabido que la verdadera razón yace en el propósito de combatir la inseguridad sobre las inversiones de las transnacionales, originada en la piratería genética y en la copia y adopción de sus secretos industriales, principalmente en los países que no tienen legislaciones fuertes y protectoras sobre la propiedad intelectual.

En torno de este asunto se levantó una ola de demandas legales contra algunas de estas compañías, por considerar, de forma análoga al caso de Microsoft, que su modalidad de explotación de las técnicas biotecnológicas estaba permitiéndoles ampliar y consolidar su poder monopolístico en los mercados agrícolas en un grado altamente inconveniente, tanto para los productores como para los consumidores.

Sobre el particular, Ian Willmore, dirigente de la organización *Friends of the Earth*, de Londres, sostiene que alimentos modificados genéticamente tienen grandes beneficios potenciales, pero la pregunta es quiénes los controlan, qué hacen ellos con esos alimentos y sus materiales genéticos, y cómo los introducen

al mercado. Ocurre que los productos que hoy se están lanzando al mercado benefician a las transnacionales, pero no necesariamente al público en general.

Una de tales querellas fue instaurada conjuntamente por la *Foundation on Economic Trends*, dirigida desde Washington por el activista en asuntos biotecnológicos Jeremy Rifkin, y la *National Family Farm Coalition*, de Estados Unidos, con el apoyo de millares de agricultores de América Latina, Asia, Europa y Norteamérica[36] y la asistencia jurídica gratuita de veinte firmas de abogados norteamericanos. Sus argumentos se sustentaron en cuatro puntos principales, a saber:

a) El empleo de los genes *terminator* para esterilizar las plantas transgénicas, dicho uso, según afirman, en vez de generar y vender semillas, convertiría el negocio en una peculiar modalidad de *leasing* o arrendamiento financiero de sus características genéticas por períodos semestrales o anuales, según sea el ciclo vegetativo de cada cosecha.
b) El control del 30 % del comercio mundial de semillas (que supera los USD 25 000 millones anuales en la actualidad) se encuentra en manos de solo diez compañías, entre las que cabe destacar DuPont (Pioneer), Pharmacia (Monsanto), Syngenta (Novartis), Advanta (AstraZeneca y Cosun) y Dow.
c) El control virtualmente absoluto sobre los organismos genéticamente modificados lo detentan únicamente cinco empresas, que tienen la propiedad intelectual de la tecnología y de las patentes que amparan su uso industrial[37], y se están integrando verticalmente con las industrias de semillas para protegerse mejor.
d) Algunas semillas transgénicas pueden ser tratadas exclusivamente con insecticidas vendidos por las mismas compañías productoras de aquellas.

Los demandantes sostenían que, el control que semejante estructura del mercado brinda a las compañías de las *ciencias de la vida*, estaría atentando contra la supervivencia de millones de campesinos de los países en desarrollo que dependen de la reproducción de sus cosechas, partiendo del empleo de

[36] Financial Times, U.S. Edition, Monday September 13, 1999.
[37] Igual fenómeno está sucediendo, paralelamente al avance de la globalización, en la banca y el sector financiero en general, las telecomunicaciones, las cadenas de super e hipermercados, algunas industrias alimenticias, las aerolíneas comerciales, la industria aeronáutica, la industria automotriz y otros negocios de vanguardia.

parte de las mismas en sus tierras. Y que el efecto no sería otro que el desastroso ensanchamiento adicional de la ya intolerable brecha que separa a los ricos de los pobres en el mundo.

Su demanda —y la consecuente y poderosa presión internacional que provocó a través de los medios de comunicación y la comunidad académica—, produjo muy pronto resultados. En efecto, la compañía Monsanto decidió en 1999 retirar los genes tipo *terminator* de la producción y comercialización de sus materiales y suspender el uso de la tecnología GURT. Pero, a cambio de ello, junto con todos sus pares y competidores, optó por hacer aún mucho más exigentes sus condiciones de protección y virtual blindaje a las patentes para investigar y operar en cada mercado, sin perjuicio de donar a la humanidad algunos de sus hallazgos. Como fue el caso del mapa de la secuencia genética del arroz que descifraron sus científicos e investigadores y que, mediante inversiones complementarias de tipo adaptativo y aplicativo, podría convertirse en la base para un segundo salto tecnológico en la productividad de ese cereal, aún superior al alcanzado durante la etapa de la revolución verde en las décadas de los sesenta y setenta.

Existen otros argumentos, especialmente entre los europeos, esgrimidos por quienes objetan las supuestas bondades de los transgénicos, a saber: la manipulación genética es antinatural y, por tal motivo, inconveniente; los alimentos producidos mediante tales métodos son peligrosos para la salud, y el tipo de agricultura que los emplea se torna altamente nocivo para el medio ambiente.

A su vez, las transnacionales responden, de un lado, subrayando las principales ventajas que aportan los transgénicos: cosechas con rendimientos más altos, mejores atributos nutritivos de los alimentos, sabores más agradables, períodos de conservación en almacenamiento a la intemperie más prolongados, reducción de las aplicaciones de herbicidas e insecticidas (con el consiguiente beneficio para el medio ambiente), aseguramiento de la inocuidad, la calidad y la sanidad de los productos y comida más barata para los consumidores. Y, del otro, reclamando su derecho a proteger sus invenciones e innovaciones tecnológicas, mediante patentes y sistemas de propiedad intelectual de sus semillas, y a disfrutar de índices razonables de participación en el mercado que les permitan amortizar los formidables costos de las inversiones que vienen efectuando en investigación genética.

Otras objeciones y advertencias provienen de autorizados miembros de la comunidad académica mundial, en especial de Estados Unidos, que, como

bien se sabe, es el país líder en la producción de organismos modificados genéticamente. Tal es el caso de Joy Bergelson, profesora adjunta de Ecología y Evolución de la Universidad de Chicago[38] y de Allison Snow, profesora adjunta de la Universidad Estatal de Ohio, quienes coinciden en afirmar que tales plantas podrían pasar uno de sus rasgos modificados genéticamente a malezas que se encuentren cerca y dar como resultado, a través de polinización cruzada, híbridos no buscados que pondrían en riesgo el vigor y la productividad de los cultivos, provocando la necesidad de crear nuevos herbicidas que los combatan.

Pero el asunto no se detiene ahí. La aplicación de los conocimientos biotecnológicos no se circunscribe al sector de los agroquímicos y de las semillas provenientes de organismos modificados genéticamente destinados a la agricultura primaria. Los líderes mundiales de la industria alimenticia también están induciendo, de manera jamás antes imaginada, la transformación de los hábitos de nutrición de los consumidores. En efecto, la proliferación de los llamados alimentos funcionales, conocidos, así mismo, como nutracéuticos, ha sido formidable. Se trata de productos diseñados para superar los beneficios que, sobre la salud, ofrece la nutrición convencional. A manera de ilustración, cabe mencionar las margarinas que contienen unos elementos bioquímicos llamados *estanoles*, que permiten reducir la cantidad de colesterol en la sangre. O la salsa de tomate con *lycopenes*, para disminuir el riesgo de cáncer. O el yogurt y otras bebidas fermentadas con bacterias probióticas, para mejorar la digestión. O los dulces de chocolate amigables con la dentadura. O el brócoli con defensas contra el cáncer. O el maíz con propiedades que combaten la osteoporosis y las deficiencias cardíacas. O algunas frutas y hortalizas cuyos genes reprogramados podrían ser la base de vacunas contra la diarrea, el tétano, la difteria, la hepatitis B y el cólera. O la leche de cabra transformada para generar anticuerpos que pueden servir como medicinas humanas.

Según el *Nutrition Business Journal*, el mercado de los alimentos funcionales ya superaba, al comenzar el nuevo milenio, los USD 18 000 millones por año en Estados Unidos, los USD 12 000 millones en Japón y los USD 15 000 millones en Europa. Y, aunque tales cifras apenas representaban un 3 % de los USD 1.5 trillones de la industria alimentaria del globo terrestre, el crecimiento de su demanda asciende al 25 % por año.

[38] Nature, 3 de Septiembre de 1988.

Adicionalmente, Novartis lanzó al mercado sus productos Aviva, que incluyen bebidas y cereales diseñados para reducir los niveles de colesterol, mejorar la digestión y fortalecer los huesos. Kellog ha desarrollado un conjunto de 22 productos conocido como Ensemble, que incluye cereales y pastas, que supuestamente disminuyen el riesgo de contraer enfermedades cardiovasculares para quienes los incorporen a su dieta, aparte de su bien conocida línea de cereales especiales tipo K para adelgazar. Nestlé produce un yogurt bacterialmente enriquecido, identificado bajo el código LC-1, y se encuentra trabajando en la obtención de micronutrientes antioxidantes que controlen la diabetes, y en alimentos cuya grasa pueda ser aislada y eliminada en su totalidad durante el proceso digestivo, como hoy lo hace la droga Xenical. Y Coca-Cola continúa fabricando y mercadeando, con gran éxito, sus jugos de frutas amigables con la salud con base en betacarotenos.

El grado de aceptación de estos productos por parte de las comunidades más prósperas del planeta parece irreversible, en especial de aquellas que más suelen preocuparse por su salud y por la prolongación de su longevidad, donde la frontera entre medicamentos y alimentos enriquecidos y mejorados tiende a desdibujarse. No más Japón tiene 1200 productos alimenticios funcionales públicamente conocidos y Estados Unidos y Europa, donde, igualmente, se han consolidado la transición demográfica y sus implicaciones sobre el envejecimiento relativo de la población, no se quedan atrás.

Finalmente, después de un minucioso estudio sobre el tema, adelantado a lo largo de 18 meses por el *Nuffield Council on Bioethics* del Reino Unido, una de las instituciones especializadas en bioética más autorizadas y reconocidas del mundo, concluyó, en 1999, lo siguiente:

> No hemos encontrado evidencia alguna sobre daños. Estamos satisfechos de que todos los productos que se hallan en el mercado han sido rigurosamente examinados por las autoridades de regulación, que continúan siendo analizados, y que ninguna evidencia de daño ha sido detectada. Hemos concluido que todos los productos genéticamente modificados hasta ahora en el mercado en este país son seguros para el consumo humano (Paarlberg, 2000, s.p.).

No obstante, en Europa la experiencia vivida desde 1996 en torno de la enfermedad de las vacas locas, sobre la cual las autoridades sanitarias británicas habían afirmado equivocadamente que el consumo de carne de animales

afectados no ofrecía peligro alguno, provocó en la opinión pública una gran ansiedad sobre la inocuidad o seguridad de los alimentos para la salud humana, a pesar de que este problema no tuvo nada que ver con la modificación genética de los mismos.

Sin embargo, el asunto dio pie para que *Geenpeace* y otras entidades similares —entre estas *Friends of the Earth*—, contribuyeran con sus conceptos a formar una cierta fobia de buena parte de las organizaciones de consumidores contra los alimentos modificados genéticamente, inclusive incorporando a la misma causa a personajes como el príncipe Carlos de Inglaterra y Paul McCartney. Al punto de que las autoridades de Bruselas dejaron de aprobar el uso y la importación de nuevos materiales transgénicos, lo cual ha resultado en la caída de las compras de maíz proveniente de Estados Unidos en cuantía superior a los USD 200 millones anuales. Igualmente, la Unión Europea estableció una norma ordenándoles, a partir de 1998, a sus quince países miembros marcar las etiquetas de los productos que contengan soya y maíz transgénicos. El Reino Unido fue más allá, estipulando que los restaurantes, las panaderías, y demás expendedores de comida preparada, deberían informarles a sus clientes sobre los ingredientes transgénicos que empleen.

En la misma dirección han tomado algunas medidas los gobiernos y algunas empresas de Japón[39], Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, que representan, en conjunto, un mercado de más de USD 12 000 millones de importaciones de productos agrícolas de Estados Unidos, cuyo gobierno ha manifestado la creencia de que, detrás de esta política, se esconden intereses estrictamente proteccionistas. Bajo cualquier circunstancia el impacto de esta tendencia amenaza con ser altamente lesivo sobre su sector primario, por su fuerte orientación hacia las exportaciones: más del 25 % de la producción de maíz, soya y algodón, y más de la mitad de la de trigo y arroz.

Al interior de Estados Unidos sus consecuencias se han sentido. En efecto, algunas de las más grandes compañías exportadoras, como, por ejemplo, la Archer Daniels Midland Company, comenzaron, a partir de 1999, a exigirles a sus suministradores clasificar los productos transgénicos y los que no lo son en lotes diferentes. Dos grandes firmas especializadas en la alimentación para niños —Gerber y H.J. Heinz—, anunciaron hace dos años que en adelante se abstendrían de utilizar insumos genéticamente modificados. Lo mismo hizo

[39] Las compañías japonesas Kirin y Sapporo han anunciado la suspensión del uso de harinas de cereales transgénicos para la fabricación de su cerveza.

Fito-Lay. Y el Congreso de Estados Unidos estableció la obligación de imprimir en las etiquetas de los productos finales la advertencia de su contenido transgénico, siempre que éste sea superior al 10 % del total de ingredientes.

Es de esperar que estas nuevas realidades se reflejen en agudos conflictos en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB). Con todo, el debate que se ha levantado sobre los alegados peligros que para la salud humana, el medio ambiente y la agricultura misma ofrecen los organismos transgénicos y los alimentos enriquecidos funcionalmente, se debe resolver mediante el Protocolo de Bioseguridad, que ya se adoptó en el ámbito planetario, antes que por reacciones precipitadas de quienes acostumbran a cuestionar los cambios por el mero hecho de no haberlos advertido ni conocido con la debida anticipación.

En la agenda de dicha discusión se hallan, entre otros, principios tales como el de la precaución, derivado del desconocimiento sobre los efectos reales de dichos productos, y reconocido por el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El del consentimiento fundamentado previo, relativo al derecho que tiene la comunidad de conocer sus implicaciones, ventajas y riesgos. Y el del etiquetado, ardorosamente defendido por los europeos, consistente en informar a los consumidores, mediante leyendas claras y concisas, en los empaques sobre la naturaleza de los bienes transgénicos.

No debe caber duda acerca de que la discusión pública al más alto nivel científico ha sido fecunda y debe proseguir, pues de su seriedad y de sus argumentos dependerá la idoneidad, la celeridad, la precisión y la oportunidad con que respondan las mismas compañías transnacionales que controlan las ciencias de la vida, aplicando su vasta capacidad científica y económica para hallarles soluciones efectivas y eficaces a los problemas planteados por los ciudadanos, las múltiples organizaciones que velan por sus intereses y diversas agencias gubernamentales.

Nueva política de ciencia y tecnología

No obstante toda esta disquisición, todavía un poco académica y especulativa, otro muy distinto debe ser el motivo de las preocupaciones de la región Andina de cara a la presión internacional por la erradicación de los cultivos de uso ilícito y a sus políticas de desarrollo alternativo. Aun suponiendo, como es de esperarse, que el debate internacional sobre el tema rinda pronto sus frutos

y que continúe el desarrollo científico de los materiales transgénicos y de los alimentos nutracéuticos, lo cierto es que los avances tecnológicos alcanzados en estas ramas del saber en los países más desarrollados, en general no están siendo difundidos ni adoptados entre los más pobres.

En primer lugar, por no contar estos con sistemas confiables de propiedad intelectual que les garanticen a los dueños del conocimiento un retorno suficiente por su esfuerzo económico en ciencia y tecnología. En segundo término, por hallarse estos últimos concentrados en los mercados más grandes, donde mejor y más rápidamente pueden amortizar el valor de sus inversiones. Y, por último, por la diferencia sustancial que existe entre las condiciones agroecológicas de las zonas templadas del planeta, para las cuales han sido diseñadas dichas tecnologías —donde vive el 93 % de la población de las 30 naciones más ricas del orbe—, y las que prevalecen en el cinturón tropical de la tierra, en particular en la región Andina, que se está quedando relativamente huérfana de su presencia (Landes, 1999; Sachs, 1999). En suma, el libre y espontáneo juego de las flamantes fuerzas del mercado no se encargará de llevarles los nuevos conocimientos a los más pobres.

Algo similar ocurre con las ciencias de la salud, cuyo principal énfasis se halla en el tratamiento de las enfermedades cardiovasculares, la artritis, el cáncer, la osteoporosis y el estrés, en contraste con la muy reducida atención relativa dirigida a combatir los males que siguen siendo las primeras causas de muerte de la humanidad, tales como la malaria, la tuberculosis —que ha vuelto a incrementarse—, la enfermedad de Chagas, la sistosomiasis, la lepra y otros flagelos de origen y naturaleza tropical, cuyos impactos los reciben principalmente comunidades muy pobres, las cuales, en conjunto, no representan un mercado atractivo para los inversionistas privados.

La desigualdad en la distribución del ingreso en el mundo está siendo desbordada por la desigualdad en la distribución del conocimiento, la producción científica y la innovación tecnológica, arrojando como resultado un profundo desequilibrio global, de contera el más poderoso y perverso motor de divergencia entre los pueblos ricos y los pobres, desde el punto de vista de su acceso a las fuentes contemporáneas del bienestar material.

Como se vio antes, ya pasó a la historia el modelo que en el campo de la investigación y la transferencia de tecnología predominó hace cuarenta y treinta años. En esa época las transnacionales privadas que hay hoy no existían, o eran mucho más pequeñas, fragmentadas y predominantemente domésticas o

locales, y carecían de un mínimo interés económico para jugar en su generación y ejecución. En cambio, actuaban directamente los gobiernos, algunas instituciones financieras internacionales de su propiedad, como el Banco Mundial, la ayuda externa, que creció y se desarrolló durante la llamada era de la guerra fría, y organizaciones filantrópicas no gubernamentales, como por ejemplo las fundaciones Ford, Rockefeller y Fulbright, que, en su momento desempeñaron un papel crucial.

Los frutos del esfuerzo científico eran del dominio y libre uso públicos; el tema de la propiedad intelectual y las patentes no era importante; y las entonces variedades de alto rendimiento de la revolución verde, como las de arroz y trigo, eran entregadas sin costos significativos a los gremios, a las compañías productoras de semillas o, directamente, a los mismos agricultores por intermedio de centros financiados por la comunidad internacional de la CGIAR —como los de México, Filipinas y Palmira—, o de las mismas entidades gubernamentales de investigación aplicada.

Posteriormente, la mayoría de tales instituciones públicas, antes dedicadas a esas labores, prácticamente desaparecieron o, en el mejor de los casos, se escindieron y conservaron sus funciones de control sanitario y, solo unas cuantas, lograron sobrevivir, pero con presupuestos muy recortados. Adicionalmente, la ayuda externa a la agricultura de los países pobres se ha reducido en más del 60 % desde 1988. Los préstamos del Banco Mundial cayeron en una proporción similar en ese mismo lapso. Y, junto con el languidecimiento de la presencia estatal en ciencia y tecnología, se esfumaron también los donantes nacionales y extranjeros que contribuían de manera sustancial, a sostener los centros internacionales (Paarlberg, 2000).

El mundo requiere, entonces, con suma urgencia, reconsiderar las legislaciones sobre derechos de propiedad intelectual, antes de que usando patentes, unos pocos terminen apropiándose de la totalidad de los códigos genéticos de los alimentos básicos y de las especies animales y vegetales de los cuales depende la humanidad para poder sobrevivir. Pero, también para atraer a las transnacionales a invertir en investigación y desarrollo tecnológico en el trópico, y a otorgar licencias bajo regalías razonables a las industrias locales de semillas y a las organizaciones de productores que decidan producirlas y empelarlas.

Lo indicado es encontrar fórmulas que permitan establecer un balance adecuado entre los incentivos necesarios para la innovación tecnológica, por

parte de las compañías transnacionales y demás agentes privados, y el acceso a la misma y su adopción por parte de los pueblos más pobres.

De igual manera, es perentorio replantear el papel de instituciones tales como la Organización Mundial de la Salud, la FAO y el IICA, de suerte que, en adelante, dediquen mayores esfuerzos a la movilización de ciencia y tecnología —en especial de las ciencias de la vida—, hacia los países de menores recursos, sirvan de puente entre las actividades científicas de los países más avanzados y los más rezagados, establezcan muy estrechas relaciones de cooperación con las empresas transnacionales del conocimiento y las universidades líderes a nivel mundial, las cuales deben convertirse en nuevos y estratégicos socios suyos y se ganen la confianza de la cooperación internacional para el desarrollo alternativo, a fin de transferir ciencia y tecnología hacia las comunidades excluidas de su cobertura, en particular las que, en la región Andina, se hallan afincadas en las áreas de cultivos de uso ilícito.

Y, finalmente, resulta indispensable que las naciones de la región adelanten una agresiva campaña mancomunada para explorar, en asocio de aquellas y bajo rigurosa responsabilidad ambiental, el desarrollo sostenible, competitivo y equitativo de su biodiversidad, tomando provecho del impresionante acervo de conocimientos que viene arrojando la nueva revolución biotecnológica, de suerte que logren atraer la esquiva y exigente inversión privada multinacional hacia el interior de sus fronteras. Sobre el particular, cabe recordar que América Latina y el Caribe ocupan el primer lugar en diversidad biológica en el planeta. Que solo la cuenca amazónica alberga 90 000 especies diferentes de plantas superiores, 950 de aves, 300 de reptiles, 3000 de peces y 500 000 de insectos. Y que esta maravillosa biodiversidad podría llegar a ser la principal y más valiosa materia prima para las industrias farmacéuticas y de alimentos en el futuro cercano (Artunduaga, 1999).

De otro lado, el uso y el abuso de fertilizantes químicos y pesticidas, bajo los métodos convencionales que caracterizaron a la agricultura comercial de la segunda mitad del siglo anterior, sobre todo la conocida como la de la revolución verde, ha afectado adversamente la calidad de nuestros suelos y del medio ambiente, y la salud humana y animal. Por tal motivo, ha venido surgiendo, con notable fuerza, la llamada agricultura orgánica, también señalada por muchos como agricultura limpia o natural. Como se sabe, una de las diferencias fundamentales con la anterior se basa en el empleo de microorganismos efectivos,

obtenidos del medio ambiente natural, como alternativa a los agroquímicos, y en que predica y persigue una producción de alimentos libre de plaguicidas en beneficio de la ecología y de la salud de los consumidores.

Similar al caso de los alimentos funcionales o nutracéuticos, el tamaño de su mercado de ecológicos todavía es relativamente reducido (aproximadamente USD 12 000 millones en Estados Unidos este año, como ya se mencionó), pero su tasa de crecimiento es del 30 % anual, y el sobreprecio o prima que les reconocen los consumidores por sus bondades, en materia de naturalidad y salud, oscila, en promedio, entre el 40 % y el 50 %.

En conclusión, desde que terminó la guerra fría, el mundo dejó atrás sus divisiones ideológicas y le abrió el paso a las tecnológicas. Lo cual no significa el fin de la historia, como lo ha sostenido Francis Fukuyama, sino el advenimiento de otra era en la que el poder y la riqueza dependerán del conocimiento. Con base en ello, Jeffrey Sachs elaboró un mapamundi de la tecnología compuesto por tres clases de países: los innovadores, los copiadores y los excluidos o desconectados. En la primera se destacan Estados Unidos y el centro y el norte de Europa. En la segunda, Japón, la península ibérica, el oriente de Europa, Suráfrica, Oceanía, una porción del sureste asiático, México, Costa Rica y el cono sur de América. Y en la última, con una población de dos mil millones de personas, las áreas tropicales de Brasil y África, China, India, el resto de Asia y las cinco naciones andinas.

Como quien dice, la suerte de la región Andina estaría echada, en particular mientras no haga lo necesario para superar la fatalidad del juego de las fuerzas del mercado del conocimiento. Juego que, en ausencia de elementos deliberadamente correctivos, no podría conducir sino al ensanchamiento adicional de las, ya intolerables, brechas económicas y sociales entre quienes poco saben o quieren saber y el reducido grupo de empresas transnacionales originarias de las zonas templadas del planeta que hoy detenta el monopolio de las ciencias. O sea, el paradigma que ya está respondiendo, en proporción jamás imaginada, por la competitividad y la distribución de las oportunidades en términos del bienestar humano.

Ni el libre comercio, ni la apertura, ni las privatizaciones, por sí solas, han sido suficientes, entonces, para garantizar el desarrollo de la región Andina. Por el contrario, para su devenir, sus efectos serán cada día más perversos si no se cuenta con sólidas instituciones públicas que, en combinación con las no

gubernamentales, se ocupen de garantizar la equidad y la calidad de la educación superior y el fomento de la investigación y la adopción de las tecnologías de punta. Y de diseñar legislaciones de propiedad intelectual que, si bien les deben asegurar a las transnacionales del saber que estén dispuestas a invertir en este lado de la tierra un rédito equiparable al costo de oportunidad de su capital, impidan, asimismo, que, bajo el amparo de las patentes, estas terminen apoderándose de los códigos genéticos de todas las especies animales y vegetales dispersas en su rica, pero desaprovechada biodiversidad.

En el campo de la tecnología, como en los viejos tiempos del capitalismo, la ruta del *laissez faire* no podría provocar sino un atraso y una desigualdad aún mucho más profunda y explosiva. Por tanto, en estas materias la intervención del Estado, lejos de marchitarse, tiene que afianzarse aún más. Intervención directa o indirecta, pero de todas formas fiscalmente activa. Así las cosas, los recortes que se avecinan por el lado del gasto público deberían reflejarse en el franco fortalecimiento presupuestal de los centros de investigación y transferencia de tecnología, las universidades públicas y los fondos de becas para las privadas. Por tanto, de la cooperación internacional para el desarrollo alternativo la formación del capital humano no puede quedar ausente.

Estados Unidos, la primera potencia del mundo, exhibe el más formidable desarrollo tecnológico del orbe, producto de una compleja red de instituciones públicas, académicas y privadas. Y, no obstante ser el adalid del libre mercado y la iniciativa privada, su fisco invierte en ciencias básicas, investigación aplicada y transferencia tecnológica no menos de USD 90 000 millones por año.

En contraste con ello, si se sumaran las ayudas, donaciones y préstamos que hace, en la actualidad, el Banco Mundial para ciencia y tecnología en todos los países pobres de la tierra, el total resultaría inferior a una quinta parte del presupuesto de investigación de una sola firma farmacéutica norteamericana. Como afirma Sachs en otro escrito:

> El tipo de ayuda que los países pobres necesitan es tan distinto a los créditos tradicionales del Banco, que bien haría este en dejar de ser banco y dedicarse en cambio a la creación de conocimiento, cambiando su nombre por el de Agencia Mundial de Desarrollo. El mundo está lleno de bancos, cuando lo que necesita desesperadamente es una institución encargada de la creación y movilización de conocimientos para el desarrollo de los pobres (Sachs, 2000b, s.p.).

La gran paradoja del momento consiste en que, a medida que el modelo globalizante de la economía avanza, la universalidad del conocimiento se contrae. Y los dividendos de aquél tienden a concentrarse cada vez más entre menos gente. A no ser que en esta área se vuelvan a colocar los intereses generales por encima de los particulares. Y que se reconozca que la producción y distribución de bienes y servicios públicos, como debería ser el conocimiento, así se realice a través de agentes privados, tiene que financiarse mayormente con recursos también públicos, obviamente incluidos los de la cooperación internacional para el desarrollo alternativo.

Conclusión

Hace treinta años el presidente Richard Nixon declaró la guerra contra las sustancias sicotrópicas prohibidas, guerra que se ha concentrado en atacar lo que el zar antidrogas de la administración de George W. Bush, señor Walters, ha llamado *la fuente*, es decir, la producción de las materias primas. O sea, la misma estrategia gráficamente descrita por el primer zar del presidente Clinton, Lee Brown, al afirmar que es más fácil acabar con el panal que con las abejas volando. Sin embargo, en ese lapso, la producción de narcóticos no ha hecho otra cosa que multiplicarse incesantemente, al mismo ritmo que su demanda.

Ahora bien, la cuestión de la legalización, aunque representa la opción ideal para no pocos de los más serios estudiosos del fenómeno, sencillamente no es *realpolitik*, pues el moralismo sigue imperando sobre el pragmatismo. Mientras tanto, lo que se debe hacer en la región Andina es corregir los profundos yerros de las políticas represivas y de desarrollo alternativo, tanto las propias como las diseñadas, impuestas o aplicadas directamente por autoridades u organizaciones foráneas o extrañas a su cultura y a la particular racionalidad socioeconómica de sus comunidades rurales.

Sucede, según lo puede entender cualquier estudiante de primer semestre de economía, que si se combate la oferta —como se hace con las fumigaciones y, en general, con los programas de erradicación contra la libre voluntad de los productores—, sin enfrentar en cambio a las poderosas y bien armadas redes de compra, procesamiento y distribución —en las cuales se vienen involucrando en cada vez mayor grado los movimientos guerrilleros y paramilitares—, lo que se provoca es la disparada de los precios de los renglones que se pretende suprimir y, por consiguiente, el desplazamiento de sus siembras hacia otros sitios menos accesibles al alcance de las aeronaves o de la policía. Inclusive, cruzando las fronteras nacionales, como lo están evidenciando el rebrote de la hoja de coca en Perú —a donde está regresando de Colombia, tras haberse desplazado originalmente hacia allí en virtud del *efecto globo*— y la aparición

por primera vez, de la amapola o adormidera en aquel país y en Ecuador. Lo que constituye, a su vez, una de las primeras causas de la alarmante tala de los bosques húmedos del trópico de la región Andina y la consecuente depredación de las fuentes de agua y de la rica diversidad de sus recursos fitogenéticos naturales.

De otra parte, los programas de sustitución han soslayado dos hechos. En primer lugar, que los ecosistemas donde crecen estos cultivos son, casi sin excepción, en extremo frágiles y carentes de vías de comunicación hacia los mercados, lo cual significa que, en general, allí la agricultura convencional bajo semejantes condiciones no puede ser viable ni ambiental ni económicamente. Y, en segundo término, que sus productores, lejos de ser oriundos de los mismos lugares donde proliferan las siembras, han sido expulsados hacia allí desde los valles interandinos y las costas, donde, a pesar de que la dotación de infraestructura suele ser sustancialmente mejor y las características agroecológicas aptas para la producción tradicional, el estrangulamiento de las oportunidades de empleo ha sido consecuencia fundamental de las crisis de los renglones lícitos, como el algodón y el café.

Luego, si se han de respetar los principios de la sindéresis, el desarrollo alternativo genuino no puede ser otra cosa que el rescate integral del campo y la defensa de toda la agricultura lícita y tradicional, sin excepciones ni límites relativos al tamaño de los predios o al lugar donde se ubiquen.

En materia de erradicación de las plantaciones de uso ilícito, lo que resulta perentorio es restringir la eliminación forzosa —ya sea mecánica o empleando medios químicos—, únicamente a las de escala industrial y de comprobada propiedad del narcotráfico o la insurgencia, que cada día se identifican más entre sí; impulsar la eliminación manual y voluntaria del resto de los cultivos mediante contratos remunerados suscritos con los mismos productores, y promover la incorporación salarial de éstos a múltiples programas masivos de recuperación y preservación del bosque húmedo tropical, como estrategia de generación de empleo productivo en el sector de los servicios ambientales, con recursos de una cooperación internacional con rostro humano, desprovista de condicionamientos o ataduras represivas contra los productores y orientada y controlada colegiada y socialmente por estos (Uribe, 2002).

En suma, las políticas y competencias por cada eslabón de la cadena de las drogas, deberían diferenciarse tal como se ilustra en el cuadro siguiente:

Políticas y competencias por cada eslabón de la cadena de las drogas				
Eslabones de la cadena de las drogas	**Política**	**Nivel de competencia**	**Instancias estatales**	**Cooperación internacional**
Producción de materias primas (hoja de coca y amapola)	Desarrollo rural y agrícola y de servicios ambientales y pactos de eliminación manual de cultivos, bajo concertación con cada comunidad beneficiaria	Autonomía e iniciativas regionales, nacionales y locales, con cooperación internacional desprovista de condiciones represivas y bajo el control social de los productores	Medio ambiente; agricultura y desarrollo rural; industria; infraestructura física y social	Asistencia técnica y financiera; acceso a mercados para producción lícita sin trabas; subsidios a generación de empleo alternativo
Redes de compra, procesamiento y tráfico	Represión e interdicción	Responsabilidad compartida a nivel internacional	Fiscalías, cuerpos de policía e interpol, y sistemas judiciales	Redes de información; control al lavado de dinero y tráfico de precursores y armas
Consumo final	Prevención y rehabilitación	Políticas domésticas	Educación y salud pública	Intercambio experiencias

Fuente: El autor

Referencias

Arciniega, A. (2001). *Buenos días Ejército del Perú*. Lima, Perú: Ediciones Referéndum.

Artunduaga, R. (1999). *El Impacto de las nuevas biotecnologías en el desarrollo sostenible de la agricultura de América Latina y el Caribe: el caso de las plantas transgénicas*. Bogotá, Colombia: IICA.

Barro, R. J. (1996).*Getting It Right*. Cambridge (Massachusetts), EE.UU.: MIT Press.

Cano, C. S. (1999). *Estrategia de articulación a mercados*. (Archivo personal). Bogotá, Colombia.

Cano Sanz, C. G. (1999)- *La Nueva Agricultura: una contribución al proceso de paz en Colombia*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores – Fundación Social – IICA.

Carter, M. R. & Coles, J. (1997). Inequality-Reducing Growth in Latin American Agriculture: Towards a Market Friendly and Market Wise Policy Agenda. *Conference on Inequality-Reducing Growth in Latin American Market Economies*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Costa Rica. Ley de la República número 7062 del 23 de abril de 1987, mediante la cual se le da origen al Proyecto Agroindustrial de Coto Sur.

Cotler, J. (1999). *Drogas y política en el Perú*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

De Janvry, A. & Sadoulet, E. (1996). *Growth, Inequality and Poverty in Latin America: A Causal Analysis, 1970-1994*. Working paper. University of California-Berkeley.

De Rementería, I. (2001). *La guerra de las drogas*. Bogotá, Colombia: Planeta Colombiana S.A.

Enriquez, J. & Goldberg, R.A. (2000). Transforming Life, Transforming Business: The Life-Science Revolution. *Harvard Business Review*, (marzo-abril), s.p. Recuperado de https://hbr.org/2000/03/transforming-life-transforming-business-the-life-science-revolution

Friedman, M. & Friedman, R. (1980). *Free to Choose*. Nueva York (EE.UU.): Harcourt Brace Jovanovich.

Fulton, M. & Giannakas, K. (2001). Agricultural Biotechnology and Industry Structure. AgBioForum, 4, (2). 137-151.

Infante, A. (1997). *Large Scale Plantation of Palm Oil in Colombia*. Kuala Lumpur (Traducción del autor).

Kotter, J. P. (1996). Leading Change. *Harvard Business School Press*. Boston.

Landes, D. S. (1999). *The Wealth and Poverty of Nations.* Nueva York, EE. UU.: W. W. Norton & Company.

Nadelman, E.A. (1998). Commonsense Drug Policy. *Foreign Affairs*.

Openhaimer, A. (2001). *Ojos vendados*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.

Paarlberg, R. L. (2000). The Global Food Fight. *Foreign Affairs.* mayo-junio.

Porter, M. E. (1988). Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*. (November-December). Recuperado de https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition

Sachs, J. (14 de agosto de 1999). Helping the World's Poorest. *The Economist*.

Sachs, J. A. (18 de abril de 2000a). *New Global Consensus on Helping the Poorest of the Poor*. Keynote Address to the Annual Bank Conference on Development Economics, Banco Mundial, Washington, D.C.

Sachs, J. (22de junio del 2000b). A new map of the world. *The Economist*.

Sachs, J. (2001). *Tropical Underdevelopment*. NBER Working Paper.

Thoumi, F. E. *et al.* (1977). *Drogas Ilícitas en Colombia*. PNUD/Dirección Nacional de Estupefacientes. Bogotá, Colombia: Editorial Ariel.

Thoumi, F. E. (2000) *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*. (Versión en borrador). Viena.

Uribe Vélez, A. (2002). *Programa de Gobierno 2002 –2006*. Bogotá, Colombia.

Vargas, R. (1999). *Fumigación y conflicto*. Bogotá, Colombia. Tercer Mundo Editores.

Carlos Gustavo Cano Sanz

Obras escogidas
Volumen IV

"Un propósito fundamental de este escrito yació, como lo indica su título, en proponer un nuevo modelo de desarrollo alternativo para Colombia como cimiento básico del combate contra el mismo, y, por contera, contra el financiamiento de las actividades al margen de la ley concentradas mayormente en los movimiento guerrilleros y paramilitares que ya se expandían por buena parte de la geografía nacional. Junto con mi libro La Nueva Agricultura, una contribución al proceso de paz en Colombia, en el fondo se trata de una bitácora complementaria en busca de una genuina terapia para alcanzar y consolidar la anhelada pero elusiva paz, comenzando por el campo, que ha sido el principal escenario de las múltiples formas de violencia que de tiempo atrás vienen perturbado la tranquilidad pública".

Carlos Gustavo Cano Sanz

ISBN 958-754-388-9
9 789587 543889

Ediciones Unibagué
Universidad de Ibagué
Comprometidos con el desarrollo regional