

Capítulo IV

LÍMITES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO

El desarrollo alternativo sólo será ejecutado en los lugares donde hayan erradicado sus plantaciones. Allí donde no se haya erradicado, no habrá desarrollo.

Ministro de Gobierno, 10 de junio de 1995

DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL

El tratamiento del problema de los cultivos de coca, arbusto considerado como materia base para la elaboración de cocaína, fue objeto de diferentes propuestas para su eliminación desde la cooperación internacional. Es así que, de acuerdo con Jones (2004b), se pueden identificar dos grandes posiciones en el principio de corresponsabilidad: la de la “línea dura”, planteada por EE.UU., a favor de la reducción de los cultivos ilícitos a través de la erradicación directa, donde los progresos son inmediatamente demostrados; y la propuesta flexible de los países de Europa, que ven el problema de los cultivos ilícitos como consecuencia de la pobreza, y se encuentran a favor de la reducción a través del desarrollo económico (Jones, 2004b), por medio de programas del trabajo de desarrollo alternativo y erradicación.

Se tuvieron tres propuestas u opciones de desarrollo alternativo; la primera plantea que la erradicación debe preceder al desarrollo alternativo; la segunda, que ambos (erradicación y desarrollo) debían ir en forma paralela, y la tercera propuesta

consistía en plantear que la erradicación debería ser aplicada sólo después de que el desarrollo alternativo genere ingresos viables (Jones, 2004b: 10).

En Bolivia, la tendencia fue mantener el enfoque más duro, que planteaba primero erradicar y luego proceder con el desarrollo alternativo. Esta visión fue aplicada por primera vez en la década del setenta, a raíz de la creación e intervención del Fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) en 1971, “año en que la comunidad internacional pretendía establecer por primera vez medidas orientadas al desarrollo como medio de reducir el suministro ilícito de materias primas para la producción de drogas de uso indebido” (Jones, 2004b: 1).

Para este fin, las Naciones Unidas crearon un nuevo concepto de desarrollo rural denominado “estrategia de desarrollo alternativo”, cuya característica, a diferencia del desarrollo rural clásico, comprendía el desarrollo multisectorial en un conjunto de toda una zona o región, cuyo fin explícito era “eliminar-erradicar” un cultivo calificado como “oportunistas” que, por lo general, era rentable y atractivo para los agricultores²¹² (Jones, 2004b: 10).

Los instrumentos para la “eliminación-erradicación” del cultivo “oportunistas” se dieron bajo dos modalidades: la primera, por la vía de subvenciones con compensaciones individuales (dinero) y colectivas (obras de impacto inmediato). La otra fue la “sustitución de cultivos”, que implicaba también incentivos de medios productivos individuales (semillas, materiales y ganado) y colectivos (fondos rotatorios, asistencia técnica y fortalecimiento institucional de asociaciones) (Jones, 2004b).

Ambas modalidades tuvieron como base el financiamiento internacional, cuyo enfoque de cooperación se basaba en el carácter de “condicionalidad a la eliminación” de metas de cultivos definidos, previo financiamiento de los programas (PNUFID/CICAD, 1993).

Frente a este carácter “condicional”, surgió una contraoferta de los países afectados con la “erradicación”. Su requerimiento se asentó en ampliar el concepto de desarrollo alternativo hacia la solución de los grandes problemas del desarrollo y demandar la solución de los problemas estructurales de las causas de la pobreza. Esta propuesta fue rechazada por los países consumidores de drogas y las entidades multilaterales.

En respuesta a la negativa de atención de los problemas estructurales de la pobreza, los países productores de plantas “oportunistas” solicitaron la sustitución de cultivos “no deseables” por otros cultivos

212 Para las Naciones Unidas, el desarrollo alternativo en referencia al Medio Este es la otra cara de la erradicación. Si no existe erradicación voluntaria, concertada o forzosa, tampoco existirá el desarrollo alternativo (Lanza, 1994).

comerciales con similar rentabilidad a los que serían “eliminados”. La lógica de esta demanda se basó en que uno o más productos de sustitución redundaron, a corto plazo, en unos ingresos iguales a los procedentes del opio y otros cultivos no deseados. Esto fue aceptado tomando en cuenta que los productos de “sustitución” podrían generar ingresos no siempre análogos, pero sí suficientemente razonables (PNUFID/CICAD, 1993).

Otra característica del enfoque de desarrollo alternativo fue la inclusión del carácter de “desarrollo multisectorial y regional” que debía tener este, lo cual implicaba que no sólo se debía limitar la diversificación agrícola sino lograr la promoción de empleos vía desarrollo de infraestructura básica (transporte y comunicaciones), que garantizaba la sostenibilidad del programa (PNUFID/CICAD, 1993).

EL CONCEPTO DE “PROYECTO PILOTO” EN LA DÉCADA DEL SETENTA

Tras este debate y definición conceptual, las Naciones Unidas iniciaron en Asia los primeros planes, que contaron con un financiamiento básico para arrancar con “proyectos piloto”.

La primera experiencia se dio en Tailandia (1971), con un presupuesto de 2 millones de dólares donados por EE.UU., para un alcance de cinco años. Similares conceptos de “proyectos piloto”²¹³ fueron luego aplicados en Myanmar, Laos, Afganistán²¹⁴ y Pakistán.

Los resultados de estas primeras experiencias fueron contrarios a lo esperado, debido a la mayor demanda de los países consumidores de “drogas”, las facilidades de los gobiernos locales al narcotráfico y la expectativa creada por las nuevas “oportunidades” de ganancia y posibilidad de “futuras compensaciones económicas”. Estos factores provocaron una explosión en el incremento de los “cultivos ilegales”.

PROYECTO DE DESARROLLO CHAPARE-YUNGAS (PRODES), 1975-1982

En el caso boliviano, las políticas de erradicación y desarrollo alternativo comenzaron durante la dictadura de Banzer en 1973 (Decreto Supremo N° 11245, Ley de Sustancias Peligrosas, 1973), asimilándose los componentes de sustitución de cultivos y diversificación²¹⁵ económica.

213 Se debe resaltar también que, en este período, EE.UU. inició por cuenta propia la implementación de un “proyecto piloto” en Bolivia, denominado PRODES (1975-1984).

214 “Estos proyectos no lograrían culminar con su propósito de ‘sustituir los cultivos de adormidera’, debido al limitado presupuesto y a los cambios políticos –revoluciones– en Laos y Afganistán, que pusieron fin a los proyectos” (Jones, 2004b: 3).

215 El Decreto Ley N° 18254, Ley de Control de Sustancias Peligrosas, del 5 de mayo de 1981, establece una política de reducción gradual con posible compensación por medio de beneficios colectivos y diversificación de cultivos, a ser implementada.

En este marco, el primer proyecto de desarrollo alternativo fue el Proyecto de Desarrollo Chapare-Yungas (PRODES), creado mediante el Convenio 70046 entre el gobierno militar de Banzer y EE.UU., en 1974, con un financiamiento de 5 millones de dólares²¹⁶.

Los objetivos del PRODES fueron:

Incrementar los ingresos y elevar el nivel de vida de los productores de ambas áreas (Yungas de La Paz y Trópico de Cochabamba), mediante una política de fomento a una agricultura diversificada [...] Diseñar una estrategia adecuada, a fin de lograr la reducción progresiva del cultivo de la coca hasta niveles de demanda legal [...] Implementar estructuras de apoyo a las investigaciones, transferencias de tecnologías y al productor (PRODES, 1982; énfasis propio).

El PRODES inició sus actividades en 1975 y contaba una estructura institucional de amplio alcance, conformada por el Consejo Directivo²¹⁷ y un Consejo Técnico²¹⁸. El personal técnico y auxiliar del PRODES alcanzó a 47 personas.

En los primeros siete años de funcionamiento, sus principales resultados fueron: en el componente de estudios, se ejecutó un programa de investigaciones sobre producción agropecuaria, destinado a determinar los potenciales cultivos de sustitución a la coca, a cargo de la Universidad de Florida; en torno a la subárea de producción y consumo de la coca, el PRODES apoyó el diseño de un plan de censo (1976), la definición del requerimiento de la coca por el mercado tradicional y un plan erradicación²¹⁹.

Paralelamente a estos estudios, el PRODES emprendió una serie de acciones de coordinación interinstitucional con entidades estatales que trabajaban en el Trópico de Cochabamba, con el fin de lograr consensos de coordinación y responsabilidades. Uno de estos

216 "Otras fuentes sostienen que la firma del convenio bilateral fue el 6 de abril de 1977, con un financiamiento de US\$ 11 millones" (Potter et al., 2002: 32).

217 Participaban los siguientes ministerios: Asuntos Campesinos y Agropecuarios; del Interior, Migración y Justicia; de Industria, Comercio y Turismo; la Dirección Nacional de Sustancias Peligrosas; la Dirección General de Asuntos Agropecuarios; y el director ejecutivo del PRODES (PRODES, 1982).

218 Director general de Asuntos Agropecuarios del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, subdirector del PRODES, director nacional de Sustancias Peligrosas y jefe de Planificación Sectorial del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.

219 "Sobre este plan, el gobierno militar anunciaba en 1977 que el mismo contaría con una donación millonaria de 45 millones de dólares del gobierno norteamericano, destinada al PRODES" (*Los Tiempos*, 1977c).

seminarios²²⁰ fue sobre Desarrollo Integral en el Chapare, realizado conjuntamente con la Corporación Regional de Desarrollo de Cochabamba (CORDECO) y llevado a cabo el 2 de octubre de 1978. Los resultados de este evento fueron: falta de condiciones para la agroindustria, carencia de prácticas de cultivos tropicales por los campesinos, presencia dominante de intermedios en la comercialización, los precios de subsistencia de productos agropecuarios, la tenencia de tierra precaria, el asentamiento y fraccionamiento y la falta de caminos de penetración (*Los Tiempos*, 1978b).

Otra de las actividades cumplidas por el PRODES fue la elaboración de proyectos y programas de cultivos productivos para su implementación en sustitución a la coca. Los cultivos priorizados consistieron en tembe, goma, piña, papaya, pimienta²²¹ y forestación.

También se abarcó el potenciamiento del Instituto Boliviano de Tecnología (IBTA, creado en 1975), que ingresó al Trópico de Cochabamba con una Unidad de Extensión del Chapare, ampliada en 1976 con la construcción por el PRODES del vivero La Jota (Chimoré), que llegó a constituirse en estación experimental de investigación (1978) para la adaptación y reproducción de nuevos productos tropicales.

Finalmente, inició obras sociales de apoyo a la comunidad:

- Compra de dos volquetas y una pala cargadora que sería entregada a la Federación Especial Agraria Tropical del Chapare (75 mil dólares).
- Instalación de un pontón en Villa Tunari (5 mil dólares).
- Equipamiento de centro de salud en Villa Tunari (40 mil dólares).
- Equipamiento de 20 escuelas (20 mil dólares).
- Perforación de siete pozos de agua potable (35 mil dólares).

En síntesis, con el PRODES el gobierno militar de Banzer inició un inventario y registro de la producción de hojas de coca, desarrolló un programa de interdicción sobre el control de la producción de coca y estableció el primer programa de desarrollo sustitutivo de cultivos.

220 "El PRODES retomó la coordinación interinstitucional, que se dio con el Seminario de Desarrollo Agropecuario del Chapare, llevado a cabo del 20 al 24 de octubre de 1969, que identificó el potencial para la producción de ganado lechero-búfalos, porcinos, avicultura. Y en cultivos recomendaba introducir palma aceitera, pimienta, fibras textiles, cítricos, maíz, soya, hortalizas, goma, cacao y palma africana" (*Los Tiempos*, 1978a).

221 "Para 1981 se lograron implementar a modo experimental cultivos de pimienta negra con 36 familias campesinas" (*Los Tiempos*, 1981a).

Los resultados fueron lentos e insuficientes (Reporte OTA del Congreso Norteamericano en Potter, et al. 2002: 32), pero marcaron el inicio de un proceso de intervención de largo alcance.

Sin embargo, a partir de 1982, el PRODES logró consolidarse como la institución de confianza para el militarismo, y por ello se planteó su continuidad en el Plan Quinquenal de Erradicación de Cultivos de Coca 1982-1987²²². La función asignada al PRODES incluía:

Poner en práctica un programa de sustitución de cultivos y de desarrollo económico y social en los departamentos de Cochabamba y La Paz, con énfasis inicial en el Chapare, de modo que la reducción y control de la producción de hojas de coca se ejecuten en la medida en que dicho programa se cumpla en forma patente y satisfactoria para los intereses campesinos.

EL PRODES DURANTE EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE LA UDP, 1982-1985

Un hecho poco conocido sobre el PRODES fue el rol que desempeñó durante la restauración democrática (1982-1985), ya que una de las principales demandas campesinas era el requerimiento de formación política y de defensa para sostener la democracia. Con este fin, se ampliaron los objetivos del PRODES al área de capacitación sindical, cuyos niveles incluyeron la formación de milicias campesinas al servicio del gobierno.

Otro de los cambios que se dio en el PRODES fue la participación campesina en las decisiones del programa, que estuvo presidida por acciones de movilización de las federaciones del Trópico y de Chimoré para la toma de las oficinas del PRODES (15 de abril de 1983). De este modo, se abrió un espacio de negociación directa con el presidente de la República, bajo los siguientes términos:

- Reestructuración total de empleados²²³.
- Implantación de una política real de desarrollo.
- Auditoría total sobre manejo económico.

222 Plan quinquenal del gobierno de Bolivia para la reducción del cultivo de coca y la represión del narcotráfico, 1982-1987, 10 de septiembre de 1982.

223 Dirigentes campesinos militantes del MNRI, principal partido del gobierno de la UDP, que al mismo tiempo tenían algunos cargos en las centrales, como en la Federación de Chimoré, lograron por presión y favor político introducir a técnicos de confianza y algunos de sus hijos como personal de planta del PRODES.

- Participación administrativa de los colonizadores.

El presidente aceptó todos los puntos, y se reestructuró el PRODES mediante el Decreto N° 19784 del 26 de abril de 1983. De esta manera, para los campesinos del Trópico de Cochabamba, la salida de los jefes de zona y del personal militar del PRODES significaba el alejamiento definitivo del aparato de represión del militarismo y la conclusión del “proyecto piloto” de desarrollo alternativo. Frente a esta tendencia, los financiadores tomaron como estrategia congelar los fondos de la segunda fase del PRODES, y condicionaron al gobierno de la UDP el inicio de los programas de erradicación. Así, se evitó la participación y la coadministración campesina de los programas de desarrollo alternativo.

PROYECTO DE DESARROLLO REGIONAL CHAPARE, 1983-1992

A finales de los años ochenta, el alcance del concepto de desarrollo alternativo fue ampliado hacia un enfoque de “desarrollo rural integrado”²²⁴, con el objeto de mejorar la calidad general de vida de la población destinataria. No se limitaba únicamente a los ingresos, sino también a la educación, la salud, las infraestructuras y los servicios sociales (PNUFID/CICAD, 1993).

Este nuevo enfoque fue aplicado en la región andina a partir de 1984, gracias a la donación de 40 millones de dólares por Italia (Jones, 2004b) y la acción de la AID, que creó el Proyecto de Desarrollo Regional Chapare (CRDP) (inició su primera fase en 1983 con un presupuesto de 7,2 millones de dólares). Los objetivos de este proyecto fueron la modificación y mejoramiento de los pequeños sistemas de producción campesina existentes a través de la erradicación de cultivos de coca y sustitución de la misma por nuevas variedades de cultivos, nuevas técnicas y uso de pesticidas. Estas mejoras serían acompañadas por procesos de investigación adaptativa de los nuevos cultivos, entrenamiento y extensión.

Por otra parte, estas actividades serían complementadas con la mejora en infraestructura (social y vial), en la organización y con plantas de procesamiento agrícola.

Estas tareas serían modificadas a partir de noviembre de 1987, a través de la ampliación del área meta (*target area*) para incluir el campo de actividades hacia las regiones expulsoras de campesinos migrantes, como los Valles Altos del sudeste del departamento de Cochabamba. El proyecto, oficialmente rediseñado con 27,7 millones de dólares, incluía

²²⁴ El nuevo enfoque sería también asumido e incluido por la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Viena, Austria), el 20 de diciembre de 1988. Se señala, entre las nuevas estrategias de lucha contra el narcotráfico, la propuesta de “implementar un desarrollo rural integrado” para hacer frente a la sustitución de cultivos de materia prima para la producción de estupefacientes.

infraestructura de caminos y riego (Reporte del Congreso Norteamericano en Potter et al., 2002: 16).

DEL FINANCIAMIENTO E INVERSIÓN

Se considera que el proyecto de desarrollo alternativo llegó a invertir en total cerca de 74 millones de dólares hasta 1991.

El financiamiento por el CRDP alcanzó a 48 millones de dólares, de los cuales el 45% (21,6 millones) correspondió a gastos directos de la USAID, en concepto de pago de personal extranjero, consultores y administración. El restante 55% (26,4 millones) se invirtió tanto en regiones productoras de coca como en zonas expulsoras de mano de obra.

En la región del Trópico se invirtió tan sólo el 25% del presupuesto total, es decir, 12 millones de dólares en nueve años, equivalentes a 1,3 millón por año²²⁵ para desarrollo alternativo (infraestructura, transferencia de tecnología). En cambio, para la región de los valles, considerada zona expulsora de migrantes, se invirtió aproximadamente el 31%, equivalente a 14,8 millones de dólares.

A nivel del Trópico de Cochabamba, se establecía también la “condicionalidad” de erradicación de cultivos de coca para acceder a créditos. Con estas modificaciones, el objetivo del proyecto se reducía a la “erradicación de cultivos de coca en Bolivia”.

Otra de las características de este programa fue la contratación de megaconsorcios norteamericanos por parte de la AID para ejecutar la supervisión del trabajo de campo. Estas empresas fueron Experience Incorporated²²⁶, Development Alternatives Inc.²²⁷ (DAI) y Planning Assistances²²⁸ (componente de Valles Altos).

En 1989, la USAID incluyó otra enmienda al proyecto (4 de agosto de 1989), por medio de la cual se ampliaban las actividades de conservación de los recursos naturales en el Chapare y se aportaban, además, recursos financieros adicionales para las actividades en este campo. Con esta modificación, los componentes del proyecto implementados hasta 1991 fueron la producción agrícola y forestal, la agroindustria y comercialización, la infraestructura productiva, el desarrollo institu-

225 De este monto, descontando el componente de crédito, Painter considera que los gastos del proyecto entre 1983 y 1990 fueron de entre 30 y 35 millones de dólares, sin considerar el componente de créditos. Así, se obtiene un promedio de 4,6 millones de dólares anuales, de los cuales sólo el 40% fue destinado al Chapare (cerca de 1,84 millón por año).

226 “Trabajó hasta 1987, siendo retirada por una mala evaluación” (Potter et al., 2002: 34).

227 Ingresó al programa en el último semestre, y permaneció luego en la dirección de los programas de desarrollo alternativo hasta 2004.

228 Retornó a las tareas del Trópico en 1995, y su trabajo consistía en supervisar a las asociaciones y otras ONG.

cional y el crédito. Otro hito importante fue el inicio del proyecto de electrificación (1991-1996), financiado por la AID con un presupuesto de 15 millones de dólares.

En este período, las Naciones Unidas hicieron conocer al gobierno su intención de trabajar en los Yungas de La Paz y el Trópico de Cochabamba, a través del Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (UNFDAC), cuyo objetivo se centraba en “el fomento a la producción agrícola bajo el enfoque de sistemas de producción, dando prioridad a los rubros de café, cítricos, bananos y hortalizas”. El fin radicaba en disminuir la dependencia de los colonizadores de los cultivos y las plantaciones de coca (*Los Tiempos*, 1985b).

APROBACIÓN DEL PIDYS EN BOLIVIA Y LA LEY 1008

En coincidencia con este avance conceptual y el inicio del CRDP, las organizaciones del Trópico de Cochabamba, tras varias movilizaciones y un alto costo social, lograron anular la propuesta estatal del Plan Trienal de erradicación de cultivos de coca, y en su lugar se aprobó el Programa Integral de Desarrollo de Sustitución Alternativo (PIDYS, 6 de junio de 1987).

El PIDYS reconocía el concepto de “desarrollo integral” como elemento condicional para la erradicación de cultivos de coca. También el gobierno otorgaba el carácter de obligatoriedad a la incorporación de la participación campesina en todos los niveles de toma de decisión del programa de desarrollo alternativo, que consistía, a nivel nacional, en la delegación de las federaciones del Trópico en el Consejo Nacional de Desarrollo Alternativo (CONADAL); a nivel de centrales campesinas, en el Consejo Regional de Desarrollo Alternativo (COREDAL) y a nivel local, en el Consejo Local de Desarrollo Alternativo (COLODAL).

Otros alcances sobre las disposiciones legales que rigieron el comportamiento del desarrollo alternativo definidos por la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, conocida como Ley 1008 (19 de julio de 1988), fueron que la producción de coca en zonas excedentarias (comprenden, sobre todo, la mayor parte del Trópico de Cochabamba) estaría definida a pequeños productores y sujeta a planes anuales de reducción, sustitución y, simultáneamente, a la ejecución de los programas y planes de desarrollo socioeconómico sostenidos por medio del PIDYS²²⁹ (según artículos 8 al 10 y 22).

229 El desarrollo alternativo está dirigido al pequeño productor de coca. La reducción cuenta con la condicionalidad de disponibilidad de recursos financieros provenientes del Estado y la cooperación internacional, que serán administrados por el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (arts. 10 y 31). Los planes y programas de desarrollo alternativo comprenderán acciones en las áreas de origen de la población migrante (art. 30)

El lado positivo de la Ley 1008 es que reconoce al PIDYS y su alcance de integralidad y sostenibilidad: condiciona las cuotas anuales de erradicación de cultivos de coca (5 a 8 mil hectáreas netas anuales, art. 10) al cumplimiento de planes y programas de desarrollo socioeconómico sostenidos para las familias campesinas, con base en nuevos cultivos y sectores productivos (agroindustria) que aseguren ingresos de subsistencia. Se llevaron también a cabo tareas de desarrollo regional y estructural en las regiones expulsoras de migrantes.

Este componente de la Ley 1008 y su incumplimiento “cabal” de desarrollo integral otorgaron legitimidad a las acciones de movilización campesina para rechazar una y otra vez los distintos programas de erradicación, ya que estos no cumplían con metas claras de desarrollo alternativo y todos los avances siempre fueron considerados insuficientes, porque que los proyectos de impacto inmediato (infraestructura vial, educativa o de salud) no resolvían los problemas “estructurales” de pobreza y desarrollo.

Por otro lado, el Estado neoliberal nuevamente se ponía el chaleco de fuerza de legitimación de sus acciones mediante la obligatoriedad de incorporación “campesina” en todas las instancias de planificación y toma de decisión de los programas y proyectos de desarrollo alternativo.

El alcance teórico del desarrollo alternativo fue también ratificado en la cumbre presidencial de Cartagena (15 de febrero de 1990), en la que este tema se aprobaría en forma explícita en el Anexo II, o Plan Integral de Desarrollo Alternativo (Washington, 9 de mayo de 1990), cuyos principios se vinculaban con el Programa de Interdicción (erradicación) y abarcaban los fondos de compensación social, balanza de pagos de Bolivia e inversión a largo plazo para la sustitución de la economía de la coca.

FORMACIÓN DE LOS REPRESENTANTES DEL PIDYS

La puesta en marcha del PIDYS fue por medio de la creación de una autoridad nacional de desarrollo alternativo denominada Consejo Nacional de Lucha Contra las Drogas (CONALID, Decreto Supremo N° 21666 del 24 de julio de 1987), que tuvo como brazo operativo a la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo (SUBDESAL), dependiente del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. La instancia de toma de decisión e implementación del desarrollo alternativo se dio en tres niveles: el CONADAL, el COREDAL y el COLODAL (Decreto Supremo N° 22270

(Ley 1008: Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, 19 de julio de 1988, y Reglamento de la Ley 1008, Decreto Supremo N° 22099, del 28 de diciembre de 1988).

del 26 de julio de 1989). En 1990, se designó a los representantes del CONADAL con autonomía plena para la gestión y administración²³⁰.

Por su parte, los productores de coca ratificaban su apoyo al PIDYS²³¹, que pasaba a ser parte de la agenda de demandas en la negociación de estos con el gobierno²³².

Sin embargo, la implementación del PIDYS a través del CONADAL dio lugar a la designación de delegados campesinos, quienes tuvieron como limitante la falta de propuestas técnicas, y se sobrepasaron, de esta manera, las capacidades de la ANAPCOCA y de las propias federaciones del Trópico.

Es en este momento (1990) que ingresan en el foro un grupo de cinco ONG (el CINEP, el CERES, el CIDRE, el CEDIB y el INEDER), que proponían a las federaciones del Trópico de Cochabamba la conformación de un ETC a nivel regional. Lo propio ocurría con las federaciones de los Yungas de La Paz (con las ONG Qhana y CESA). Con la intervención de estas ONG, la perspectiva de consolidación de una organización nacional a partir de ANAPCOCA quedaría disuelta, y cada región marcharía por su lado.

La primera acción de las ONG en Cochabamba fue la conformación de un ETC²³³, y comprometieron su apoyo a través de un convenio de cooperación (29 de octubre de 1990) con las federaciones del Trópico. Una segunda acción fue el apoyo al proceso de unificación de las cinco federaciones (que se desarrolló en el capítulo anterior).

Uno de los objetivos específicos de la Coordinadora de las Cinco Federaciones del Trópico fue impulsar el diseño e implementación de un Programa de Acción a Corto Plazo (PACP) como parte de la pro-

230 El Decreto Supremo N° 22653 concede a la Dirección Ejecutiva de CONALID autonomía plena de gestión y administración (13 de noviembre de 1990).

231 "Ratifica al PIDYS, por parte de los productores de coca, reconociendo expresamente que se trata de una conquista de nuestra lucha que ha costado luto, sacrificio y largas y difíciles negociaciones, siendo un avance importante en la defensa de la hoja de coca y de sus productores que nada tenemos que ver con el narcotráfico" (VI Encuentro Nacional de Productores de Coca, 21 de diciembre de 1989).

232 El pliego nacional de la COB ratifica en uno de sus puntos la defensa intransigente de la hoja de coca, ejecución del PIDYS, suspensión de la represión contra los cocaleros, salida de los yanquis de Bolivia (marzo de 1990).

233 El objetivo fue "apoyar el funcionamiento y fortalecimiento del movimiento de productores de hoja de coca a través de actividades de difusión, capacitación, uso y manejo de documentación, datos, información para que la Comisión Nacional de Hoja de Coca pueda interrelacionar sus propuestas y generar mayor participación campesina en la elaboración de estrategias de lucha y negociación sobre el desarrollo, tanto a nivel del CONADAL, como a nivel de sus respectivas organizaciones regionales, COREDAL y COLODAL, como a nivel de bases" (mayo de 1990, conformación del ETC).

puesta campesina del Plan de Desarrollo Campesino, a ser presentado en el CONADAL²³⁴.

PRIMERA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

El funcionamiento del CONADAL comenzó en 1990, bajo la convocatoria del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. En esta instancia, una de las primeras acciones del ETC fue la realización de una evaluación del estado de los proyectos en ejecución por parte del Programa de Desarrollo Chapare, de cuyas observaciones se resaltan:

EMPRESAS AGROINDUSTRIALES A CARGO DEL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL CONTROL INTERNACIONAL DE DROGAS (UNDCP)

Las propuestas agroindustriales no respondían a un plan regional y estrategia sectorial de desarrollo, y aportaban poco al fortalecimiento de las estrategias campesinas, con serias restricciones de mercado. Las opciones propuestas de la agroindustria absorberían la producción de menos del 10% de la superficie actualmente cultivada con productos potencialmente industrializables (Programa a Corto Plazo del ETC, 4 de enero de 1991). Los principales proyectos ejecutados por la UNDCP fueron:

- Planta beneficiadora de café, con un presupuesto de 783.835 dólares.
- Planta procesadora de glucosa de plátano, con 163.603 dólares.
- Planta extractora de aceite esencial de menta, con 68.928 dólares.
- Planta procesadora de té, 114.452 dólares.
- Planta extractora de aceite de pasto cedrón, 103.200 dólares.
- Planta deshidratadora de yuca, 22.939 dólares.
- Planta lechera, 5.668.000 bolivianos (*Los Tiempos*, 1991a).

Todos estos proyectos fueron ejecutados con fondos de la UNDCP, los mismos que tras un corto período de funcionamiento quebraron y sus equipos fueron abandonados.

234 El otro objetivo fue lograr la unidad coyuntural como paso previo a la unidad estratégica en las luchas reivindicativas y políticas de los campesinos productores de coca. Las funciones fueron definir la plataforma de lucha de las cinco federaciones sindicales del Trópico de Cochabamba, en el campo político, sindical y técnico; llamar a movilizaciones conjuntas y dirigidas; convocar a ampliados extraordinarios de las cinco federaciones; firmar compromisos, convenios, planes y proyectos, etc., que involucren a las cinco federaciones (Acta de constitución, 17 de noviembre de 1990).

INSTITUTO BOLIVIANO DE TECNOLOGÍA²³⁵ (IBTA-CHAPARE)

Las observaciones se concentraron en criticar el trabajo del IBTA por su enfoque experimental (encerrado en las estaciones experimentales), alejado de la realidad y sin la participación campesina.

PROPUESTA DEL ETC

Sobre la base del diagnóstico sobre la situación, el ETC prepararía su propia propuesta de PACP para presentar al CONADAL. La característica sería el “plan de acción” destinado a crear condiciones necesarias para impulsar la agroindustria bajo propiedad social de los campesinos del Trópico (7 de febrero de 1991).

Un desafío continuo del CONADAL fue lograr suficientes recursos para implementar los programas de desarrollo definidos.

Otra de las permanentes demandas de la representación campesina ante el CONADAL fue la solicitud de apoyo económico para cubrir los salarios y gastos operativos del ETC, que llegaban a 110 mil dólares por año. Dicha situación fue solucionada con financiamiento externo otorgado por el Consejo Latinoamericano de Iglesias (CLAI), que entregó 63.400 dólares. El déficit restante sería cubierto por el gobierno, con pagos del 20% del costo del diseño final por proyectos de impacto inmediato.

PLAN MAESTRO DE DESARROLLO DEL TRÓPICO DE COCHABAMBA

Otra iniciativa dentro del campo de desarrollo alternativo se dio a principios de 1993, con la incursión de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) en actividades de desarrollo en el Trópico de Cochabamba. El

235 Entre los principales objetivos del IBTA-Chapare, entre 1985 y 1989, se destacan: transferir tecnología mejorada y probada en los diferentes rubros con los que trabaja el proyecto; capacitar al agricultor en las distintas prácticas agrícolas y pecuarias; prestar asistencia técnica directa e indirecta en los diversos ámbitos del área geográfica donde se desenvuelve el proyecto; motivar el interés e incentivar a los agricultores de la región por nuevas líneas o sistemas de producción; diversificar la producción agrícola de la región con nuevas especies y variedades promisorias; incrementar áreas de producción de cítricos, cacao y café con plantas mejoradas y los cultivos de cítricos, cacao, café y otros; producir y distribuir semilla de buena calidad de variedades mejoradas; disponer de material vegetal mejorado y adaptar a las condiciones ecológicas de la región tropical del departamento de Cochabamba; producir y obtener material vegetal mejorado, de cultivos perennes y anuales para su posterior distribución a los agricultores; contribuir al proceso de sustitución de los cultivos de coca y diversificación agrícola; crear un banco de germoplasma de las especies promisorias, para garantizar la multiplicación del material vegetal y un costo racional; ofrecer a los agricultores cultivos alternativos para incrementar sus ingresos económicos, y mejorar el nivel de vida del agricultor a través del aumento de producción y productividad de su chaco, por efecto del empleo de material mejorado (IBTA, 1990).

punto de partida de la GTZ fue la elaboración de un Plan Maestro o Plan Integral de Desarrollo, que pretendió coordinar las acciones de diferentes instituciones estatales y de cooperación que trabajaban en el Trópico de Cochabamba.

En la elaboración del Plan participarían la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo (SUBDESAL), el Programa de Desarrollo Alternativo (PDAR), la Corporación de Desarrollo Regional (CORDECO), Unidad Sanitaria, UNDCP, el Comité de Coordinación de las Cinco Federaciones del Trópico de Cochabamba, el Equipo Técnico Campesino y la consultora alemana GTZ (28 de abril 1993).

En la elaboración del plan participarían la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo (SUBDESAL), el Programa de Desarrollo Alternativo Regional (PDAR), la Corporación de Desarrollo Regional (CORDECO), el Programa de Naciones Unidas para el Control Internacional de Drogas (UNDCP) y el Comité de Coordinación de las Cinco Federaciones del Trópico de Cochabamba con su ETC (28 de abril de 1993).

La parte operativa estuvo conformada por un Equipo Técnico Básico integrado por un coordinador técnico del plan.

IMPACTO SOCIAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO DEL CHAPARE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS SUJETA A CONDICIONALIDAD Y CONDICIONES DE CRÉDITO

El primer diseño de sustitución de cultivos de la coca elaborado por los técnicos de la USAID y la contraparte nacional del PDAR mantuvo como propuesta la condicionalidad de erradicación del 70% de los cultivos de coca por familia, que sería compensada en forma individual con 2 mil dólares por hectárea, con los que se lograba acceder a créditos “blandos” bajo prenda hipotecaria de sus chacos²³⁶ para financiar la producción extensiva e intensiva de los nuevos cultivos comerciales de alto rendimiento.

Es así que los programas de crédito fueron iniciados por el Programa PL-480 Título III de EE.UU., con un presupuesto inicial de 17,5 millones de dólares, y su objetivo radicó en ofertar un puente económico entre el período de erradicación del cultivo coca y los ingresos esperados de los nuevos cultivos del desarrollo alternativo (Painter, 1994: 116).

La amplia difusión de los medios de comunicación y los promotores del desarrollo alternativo, en 1989, logró captar la atención e interés de los campesinos por una nueva forma de vida y sin violencia.

236 Este principio de retención e hipoteca de la propiedad de la tierra campesina es ilegal. La Ley de Reforma Agraria es clara al señalar que la pequeña propiedad campesina que sirve como medio de subsistencia de los campesinos es inembargable.

La seductora oferta de los técnicos con sus cálculos de ganancias netas hizo que muchos campesinos aceptasen las condiciones para iniciar la nueva aventura al “éxito asegurado”. Las condiciones asumidas fueron:

- Destruir voluntariamente muchos cicales en un 70%, con certificación expedida por DIRECO y avalada por el PDAR, con sus respectivos certificados.
- Aceptar el mandamiento de valor del dólar americano.
- Aceptar el 13% de interés anual.

Bajo estos términos, los créditos programados para el Trópico de Cochabamba entre 1988 y 1991 fueron de 5,7 millones de dólares, de los cuales alrededor de 5 millones fueron distribuidos. Los receptores eran sólo 1.017 beneficiarios; el 85% de los créditos se concedió al Trópico de Cochabamba y el 15% restante al sector de colonización de Yapacaní. Con estos créditos, se implementaron cerca de 3.500 hectáreas en nuevos cultivos de sustitución.

El promedio de los créditos entregados fue de US\$ 6.500. La mitad fueron destinados a cultivos agrícolas (muchos de ellos, perennes como los cítricos), y el resto para ganadería y equipamiento de insumos.

Para cumplir estas metas, los campesinos y comunidades tuvieron que erradicar el 70% de sus cultivos antes de ser sujetos de crédito. Pero esta condicionante contaba además con fuertes obstáculos en la efectivización del crédito, debido a trámites burocráticos y exigencias de DIRECO y del IBTA.

- La posición de DIRECO para otorgar el certificado de coca exigía al menos el 70% de la coca erradicada, trámite caracterizado por su lentitud.
- Certificación del IBTA sobre un plan de cultivo.
- Tenencia de título de propiedad, muy difícil de conseguir.

Cumplir con estos requisitos no siempre se encontraba al alcance de los campesinos, ya que primero erradicaban su coca y luego se encontraban con nuevos requerimientos a cumplir, lo que demandaba tiempo y dinero que, obviamente, salía de los ingresos de la compensación de la coca erradicada (2 mil dólares por hectárea) o de la economía de la coca.

La indexación del dólar, en los hechos, implicaba que estos intereses anuales alcanzaban niveles de “usura”, ya que llegaban al 20 e

incluso el 30% anual, debido a la continua devaluación de la moneda norteamericana.

Esta situación provocó desde sus inicios una alta mora de pago, que llevó a la financiera AID a crear Agrocapital²³⁷ como fundación independiente para la administración y recuperación de los créditos. Esta tarea provocaría una situación de conflicto social y tensión entre todos los deudores del PL-480.

Tres años después estos campesinos, que estaban al borde del colapso económico, denunciaron el fracaso de los programas de sustitución del desarrollo alternativo.

En lo que se refiere al inciso a), se dice voluntario pero en realidad es una condición obligada y forzosa para ser sujeta de crédito [...] En lo que se refiere al inciso b), el PL-480 no corre ningún riesgo de evaluar capital ni su recuperación. Nosotros corremos [con] todos los riesgos [...] como ser la constante subida del [cambio] dólar americano [ya que el crédito al estar sujeto al dólar, se paga según la cotización del precio del dólar y no en moneda nacional] por seguir invirtiendo en la lucha contra las malezas [limpieza de malezas] para mantener limpias las plantaciones permanentes y anuales, de esta manera [estamos] esclavizados de por vida (Demanda de condonación de créditos del PL-480, dirigida al prefecto de Cochabamba Jaime de Ugarte, Cochabamba, 3 de noviembre de 1991).

Bajo estas condiciones, los campesinos del desarrollo alternativo tuvieron que pagar cuotas elevadas cotizadas al cambio de dólar oficial y, durante tres largos años, recibieron escaso o ningún ingreso por los nuevos cultivos de sustitución. En todo este tiempo, subsistieron con los ingresos de la coca, por lo cual, los productos del desarrollo alternativo en realidad fueron subvencionados por la economía de este cultivo.

Si comparamos la rentabilidad de una hectárea de coca por el lapso de 15 años de vida como mínimo, con poca inversión de capital en la plantación, mantenimiento y cosecha, los 2 mil dólares más el descuento de porcentaje que recibimos en compensación, en honor a la verdad, esto se llama engaño. Todo lo que firmamos es real y verdadero y lo podemos comprobar en cualquier momento (Demanda de condonación de créditos del PL-480, 1991).

La falta de mercado fue otro “revés” para los campesinos, quienes si bien lograron sacar los primeros productos al mercado, ello fue bajo subven-

237 Entre 1991 a 1997, Agrocapital otorgó créditos por un valor de 3,32 millones de dólares.

ción de la producción de coca para mantener a sus familias y algunos gastos de los nuevos cultivos. Algunos de estos productos “desconocidos en el mercado local” no tuvieron ninguna posibilidad de venderse, y los que sí se podían vender se encontraban sujetos al libre mercado, con precios que estaban lejos de los planteados tres años atrás.

No tenemos mercados seguros con rentabilidad mínima ni internos ni externos, para colocar nuestros productos de carácter alternativo. Cuando reclamamos al programa nos dicen que nosotros tenemos que conseguir los mercados vendiendo a precios de promoción para poder conquistarlos [...] Para nosotros eso es difícil porque no contamos con capitales de riesgo, ni siquiera contamos con créditos de fomento [...] Competir con los precios internacionales, sin tecnología y créditos de fomento a la producción, para nosotros es una utopía, porque no funciona. ¿Cómo nos pueden pedir que compitamos con los países altamente tecnificados en todo aspecto? (Demanda de condonación de créditos del PL-480, 1991).

Basados en esta primera amarga experiencia, los campesinos demandaban con toda razón un compromiso real en la “responsabilidad compartida” por parte de los países consumidores de cocaína, ya que cualquier propuesta de sustitución de cultivos implica la necesidad de apertura de sus mercados bajo facilidades especiales.

Nuestro gobierno estaba en la obligación de pedir a los países interesados en la destrucción de nuestros cicales, tecnología, mercados seguros y rentables a cambio de nuestra coca. Porque en la actualidad estamos destruyendo nuestros cicales a cambio de nada, como para que no nos levantemos después cuando sea tarde y nos ocurra lo que ocurrió con el caucho y el estaño (Demanda de condonación de créditos del PL-480, 1991).

Finalmente, los campesinos del desarrollo alternativo pidieron al gobierno la condonación de intereses de los créditos contraídos y que los pagos realizados durante tres años pasaran a formar parte de la amortización del capital.

Los prestatarios pedimos que se nos condonen los intereses desde el momento que firmamos el contrato con el PL-480, de manera que los intereses pagados a la fecha entren a amortizar el capital endeudado [...] Nos comprometemos a devolver el capital recibido porque nuestra dignidad casi se manifiesta, pero no estamos acostumbrados a pedir limosna ni aceptamos

injusticia. Esto lo decimos con todo el respeto que se merece su autoridad [...] Este movimiento que estamos haciendo [para que sirva] de alerta tanto al supremo gobierno como a los productores, sería injusto que sirva para distorsionarnos más (Demanda de condonación de créditos del PL-480, 1991).

Por su parte, la propia AID, de acuerdo con Painter (1994: 122), reconocía a través de uno de sus altos funcionarios que el programa de crédito fue un “gran fracaso e incluso un desastre”.

ANUNCIO DEL FRACASO DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

Frente a los resultados, la dirigencia sindical fue contundente al afirmar y denunciar el “fracaso del desarrollo alternativo”.

Los productores de coca del país confirmaron que el programa de desarrollo alternativo prácticamente fracasó. Los efectos de esos programas se desconocen, particularmente en las zonas donde existen plantaciones de coca (Evo Morales en *Presencia*, 1991).

Los cultivos alternativos no alcanzaron al 10% de las metas previstas. Mientras la reducción de cacaos ha alcanzado unas 20 mil hectáreas, no existen ahí ni 2 mil hectáreas de reposición con cultivos alternativos en la región del Chapare, según la Federación Especial de Campesinos (Felipe Cáceres en *Los Tiempos*, 1993c).

Frente a esta realidad de los límites del programa de desarrollo alternativo, el PDAR tuvo que admitir las “fallas”, y las justificó como consecuencia de la dependencia económica y administrativa que se tenía ante la USAID.

La exagerada dependencia administrativa de la USAID y las instancias gubernamentales de los EE.UU. con asiento en nuestro país son causa de demoras y fallas en la ejecución del programa (*Los Tiempos*, 1991b).

Finalmente, podemos afirmar que el Programa de Desarrollo Chapare no logró sus objetivos de sustitución de la economía de coca. El fracaso de estos programas se evidenció en el hecho de que las “miniagroindustrias” implementadas no contaron con participación campesina en su administración, ni fueron transferidas a los campesinos para su autogestión.

El fracaso y la desilusión también existieron en las familias campesinas, en las más de 2 mil personas que apostaron por el desarrollo alternativo, cuya vivencia del “desengaño” sufrido por falsas promesas no

sería fácil de revertir en el futuro. La salida al rápido empobrecimiento de estas familias fue el “replante de la coca” y, con ello, el retorno a la economía campesina de la coca y diversificación de la producción.

PROYECTO DE DESARROLLO REGIONAL DE COCHABAMBA (CORDEP), 1992-1997

El nuevo proyecto de desarrollo alternativo tuvo como escenario nacional la implementación de la segunda generación del Programa de Ajuste Estructural en Bolivia, cuya influencia en los programas de desarrollo alternativo se dio a partir de la política de privatización de empresas, la municipalización en planificación del desarrollo (Ley de Participación Popular, 1994) y el intento de implementación del Programa Opción Cero, que planteó la erradicación total de cultivos de coca y el desplazamiento forzoso de las familias campesinas a nuevas regiones.

En este marco, el desarrollo alternativo impulsado por la USAID entró en su tercera fase en 1991, con la aprobación del Proyecto de Desarrollo Regional de Cochabamba (CORDEP²³⁸).

Por otra parte, en forma paralela al CORDEP, otras instituciones multilaterales (la UNDCP y la FAO) y bilaterales (la GTZ) iniciaron actividades con el fin de apoyar la política de erradicación de cultivos de coca y la sustitución de nuevas variedades agrícolas como medio de eliminar el narcotráfico.

Pero antes de desarrollar los alcances de estos programas, analizaremos brevemente los cambios en la estructura gubernamental que afectaron la implementación del PIDYS y la participación campesina en los niveles de planificación y ejecución del desarrollo alternativo.

TRANSFERENCIA DEL DESARROLLO ALTERNATIVO AL MINISTERIO DE GOBIERNO Y LA EXCLUSIÓN CAMPESINA

Al inicio de la gestión del primer gobierno de Sánchez de Lozada, este transferiría la autoridad nacional de la Secretaría de Desarrollo Alternativo (Decreto Supremo N° 22270) y del FONADAL²³⁹ al Ministerio de Gobierno, y excluiría la participación campesina en los niveles de decisión y fiscalización de desarrollo alternativo, tanto a nivel nacional como regional y local²⁴⁰.

238 Cochabamba Regional Development Project (CORDEP). Proyecto N° 511-0617.

239 El Decreto Supremo N° 23668 de reestructuración del FONADAL señala la creación de un directorio para el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo, que contará con tres directores: “los responsables serán delegados de los ministerios de Gobierno, Desarrollo Humano y Desarrollo Económico”.

240 Virtual desaparición del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, que a la vez determinó la extinción de las instancias de participación de los campesinos, tales

La decisión causó un rechazo total por parte de las organizaciones campesinas y las entidades matrices²⁴¹, que consideraban que la medida traería una agudización de la presión y violencia para la erradicación de cultivos de coca.

Por esta razón, las movilizaciones y medidas de fuerza del movimiento cocalero incluían entre sus demandas la restitución del PIDYS y la incorporación de la representación campesina a los niveles de decisión nacional, regional y local. Tales demandas fueron aceptadas por el gobierno pero sólo en los papeles (convenios²⁴²) sin llegar a implementarse ninguna de ellas.

La exclusión de la participación campesina dio lugar al control unilateral de información, definición de prioridades y decisión sobre el otorgamiento de facilidades de desarrollo alternativo por parte del gobierno y las agencias de cooperación que administraban los proyectos del Chapare. Los campesinos, al no contar con instancias de fiscalización, se vieron limitados en sus demandas, ya que todo requerimiento o exigencia del cumplimiento del Programa Anual Operativo fueron eludido por el Ministerio de Gobierno bajo la justificación de carencia de fondos²⁴³.

De esta manera, el gobierno impuso sus propias normas y valoración para la atención a las comunidades campesinas con los beneficios del desarrollo alternativo, que tuvo como condicionante la “certificación” del cumplimiento de erradicación y la firma de contratos individuales y colectivos de control de los nuevos cultivos de coca.

La Dirección Nacional de Reconversión Agrícola (DIRECO) certifica que el Sindicato 25 de Julio de la Central Ivirgarzama de la provincia Carrasco del departamento de Cochabamba ingresó al Plan de Reducción Voluntaria de plantaciones de

como el CONADAL, el COREDAL y el COLEDAL, así como el FONADAL (Evo Morales en *Presencia*, 1993b).

241 “La COB y los productores de coca a tiempo de declararse en estado de emergencia solicitaron al gobierno que modifique la decisión de pasar todas las acciones y proyectos de desarrollo alternativo a jurisdicción del Ministerio de Gobierno para que no se convierta en un instrumento auxiliar de la represión” (*Última Hora*, 1993).

242 El Directorio de FONADAL tiene total autonomía en la toma de decisiones. Empezará a funcionar inmediatamente, una vez que los productores designen sus dos representantes, uno por Cochabamba y otro por los Yungas, ante el Directorio (Punto 1 del acuerdo entre el gobierno y la COB y las federaciones del Trópico, 7 de diciembre de 1993).

243 “Señor Jorge Velasco, director ejecutivo del Equipo Técnico Campesino. Lamentamos comunicarle que por razones presupuestarias no estamos en condiciones de apoyar por el momento el Proyecto de Construcción y/o Mejoramiento de Escuelas del Trópico de Cochabamba” (licenciado Gastón Martinic Reyes, presidente ejecutivo del FONADAL, La Paz, 27 de mayo de 1994).

coca, en enero de 1990, con una superficie inicial de 16,8 hectáreas de cultivos de coca, reduciendo a la fecha 14 hectáreas equivalentes al 84% del total inicial, participando el 100% de los productores de coca en la reducción, con una validez de observación del 100% en el total cultivado de coca y exento de coca nueva y almácigos [...] La dirigencia sindical se compromete a precautelar esta condición para que la comunidad íntegra se beneficie de todas las prerrogativas que depara el Programa de Desarrollo Alternativo Regional (director nacional de DIRECO, Registros y estadísticas DIRECO, Villa Tunari, 27 de abril de 1994).

La certificación llegó a ser el único instrumento de acceso al desarrollo alternativo, en el que sólo interesaba erradicar la coca y evitar los “replantes”, dejando de lado toda valoración sobre el cumplimiento o no de la sustitución de cultivos y la dotación de una fuente de ingresos sostenible que permitiera la reproducción de la familia campesina. Esta lógica que fue aplicada en forma directa o indirecta por todos los programas del CORDEP.

PROGRAMA CORDEP-USAID

El CORDEP fue el tercer programa de desarrollo alternativo de la cooperación norteamericana que, tras su aprobación en 1991, entró en vigencia en 1992 y se prolongaría hasta 1997. El principal financiador de este proyecto fue la AID-USAID, con 81.240.370 millones de dólares y, como contraparte nacional, el gobierno asumió 40 millones de dólares, es decir, un total 121.240.370 millones de dólares²⁴⁴. Los objetivos del Proyecto CORDEP fueron “incrementar la inversión, productividad y empleo en actividades lícitas, dentro de la transformación de la economía de Bolivia basada en la coca”. El área de atención del proyecto se concentró en la región del Trópico de Cochabamba.

Otro de los elementos centrales del CORDEP fue la imposición por parte de la AID de concentrarse en cinco cultivos con orientación comercial y de exportación: banano, piña, maracuyá, palmito y pimienta.

En cuanto a la contraparte nacional, esta estuvo representada por el PDAR, formado en 1984, que era la entidad de representación del gobierno en temas de desarrollo alternativo. El rol del PDAR a lo largo de su existencia fue secundario. La participación campesina en el CORDEP fue absolutamente nula en todas sus instancias de planificación, gestión y fiscalización.

244 Potter estima que el CORDEP tuvo una inversión de 79,5 millones de dólares (Potter et al., 2002); en cambio, otros autores, como Vellinga (1998), calculan que los costos del CORDEP alcanzaron los 120 millones de dólares.

En el marco institucional, el CORDEP implementó sus actividades a través de dos consorcios transnacionales, el DAI y el Planning Assistance, que asumieron la responsabilidad de planificación, administración y ejecución directa del componente de extensión agrícola.

En cuanto a las responsabilidades de las consultoras norteamericanas, encontramos que el DAI estuvo a cargo de la asistencia técnica especializada para el CORDEP, la creación y administración de la base de datos y archivos de informes del proyecto, y el asesoramiento en la promoción y comercialización de los productos prioritarios. Por su parte, el Planning Assistance fue el encargado de la transferencia tecnológica y la difusión agropecuaria, mediante la contratación, supervisión y dirección de cuatro ONG extensionistas nacionales y extranjeras: el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario Nativo Integral (AGROPACHA), el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario Social y Artesanal (INDASA), el International Voluntary Service (IVS) y Winrowk.

Otra institución que jugó un rol importante dentro del CORDEP fue el IBTA-Chapare. Sus funciones eran la investigación, las actividades de preextensión (capacitación a técnicos de extensión de las ONG y organización de asociaciones), la producción de germoplasma de cinco rubros priorizados por el CORDEP y la unidad de manejo de plagas. Con estos objetivos, el IBTA-Chapare se constituyó en la entidad de apoyo al DAI, con trabajos que llegaban hasta el nivel de las ONG intermediarias y abandonó la relación con los campesinos.

La crítica al IBTA-Chapare en cuanto a su participación en el CORDEP fue la radical posición selectiva y de exclusión de los campesinos productores de coca de los beneficios de los nuevos cultivos. Pero también se criticó su enfoque “productivista”, que no tomaba en consideración el “mercado y los precios” de los cinco productos promovidos (Painter, 1994: 115).

Definida la priorización y especialización de los cultivos sustitutivos, el CORDEP procedió a la importación de material vegetal reproductivo en gran escala de banano, piña, pimienta, palmito y maracuyá²⁴⁵, que fueron llamados productos estrella del desarrollo alternativo.

Para los trabajos de extensión, el CORDEP puso en marcha una nueva metodología de presión que consistió en la firma de “Acuerdos de Área Libre de Coca” con organizaciones campesinas, cuyo procedimiento fue el siguiente:

245 Estos materiales fueron adquiridos en laboratorios y centros de reproducción biomecánica de Francia, EE.UU. y Centroamérica. Las variedades priorizadas fueron banano (variedad: Grand Naine, Williams y Valey); piña (variedad: Queen Tahití, perolera manzana, española roja, champaca y cayena lisa); pimienta (variedad: Guajarina, Bragantina y Cingapura); hornamentales, y tembe.

Una vez que se convence a un grupo de productores de coca, se elaboran convenios de reducción de cultivos de coca y apoyo con material vegetal, pecuario o forestal [...] La recepción del material seleccionado por los productores está condicionado a la reducción de cultivos de coca excedentarios [...] DIRECO procede a la mensura y erradicación de cultivos de coca, otorgando una certificación, en la que se indica el lugar y fecha de cultivo, propietarios y cantidad erradicada [...] Los productores inician el trámite ante DIRECO para obtener la compensación económica individual y el cumplimiento del convenio con UNAGRODI²⁴⁶ para la entrega de material [...] La ejecución de los convenios requiere un informe y solicitud de compra de material a DIRECO para la entrega a los productores [...] DIRECO se encarga de adquirir los materiales, en función del alcance del presupuesto [...] UNAGRODI recibe el material que compra DIRECO y entrega a los productores (UNAGRODI, 1997: 47).

Cuando los campesinos aceptaban someterse a los “acuerdos” de erradicación, recibían una amplia gama de “beneficios”, que iban desde la compensación económica individual de 2.500 dólares por hectárea de coca erradicada, la dotación de semillas e insumos en forma gratuita y la infraestructura comunal hasta el asesoramiento técnico de nuevos plantines y el apoyo en la creación de asociaciones de productores.

La oferta fue muy tentadora, así como la promoción de los nuevos cultivos, cuyos ingresos, de acuerdo con el CORDEP, podían ser similares o mayores a los de la economía de la coca. Por esta razón, miles de familias campesinas del Trópico se acogieron a la propuesta en forma masiva, motivadas por los beneficios económicos inmediatos (dinero, material, plantas), y también en un intento de escapar de la estigmatización de “cocalero” y adquirir una nueva identidad diferenciadora de “productor emprendedor”. Con esta nueva visión de los campesinos, se daba inicio a una división del movimiento sindical.

LOS LÍMITES DEL CORDEP

Si bien la oferta del CORDEP fue exitosa en cuanto acogida por parte de muchas familias campesinas, también tuvo sus momentos de desencanto social, ya que el desarrollo alternativo no previó algunos puntos

246 La Unidad Agropecuaria de la Dirección Nacional de Reconversión Agrícola (UNAGRODI) se creó en febrero de 1996 bajo el paraguas de la estructura dependiente del Ministerio de Gobierno, la Secretaría de Defensa Social y la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo.

clave para el éxito de la sustitución de cultivos de la coca. Entre estos, sobresalen los siguientes.

RETARDACIÓN EN LA ENTREGA DE NUEVOS PLANTINES, OBRAS Y MATERIALES

En este punto se observa que, una vez erradicados los cultivos de coca, se dio una marcada retardación, tanto en la compensación económica individual de los 2.500 dólares como en la entrega de plantines. En este último caso, el tiempo que se tardó fue, como mínimo, seis meses después de la erradicación. Lo propio ocurrió con otros insumos, e incluso con obras comunitarias de impacto inmediato. En estos, los compromisos asumidos por contrato en el año 1996 no fueron cumplidos hasta 2000, en un 70% debido a la falta de fondos.

FALTA DE INGRESOS ECONÓMICOS EN LAS FAMILIAS POR LA ERRADICACIÓN

Tras la erradicación de los cultivos de coca, las familias campesinas que se acogieron a los “acuerdos” confrontaron una dura caída de sus ingresos económicos, ya que al no contar con coca, sus ingresos monetarios se restringieron a la venta de excedentes de producción de cultivos para consumo (arroz, yuca, walusa, cítricos). Por otra parte, la demora en el otorgamiento de nuevos plantines de los cultivos de sustitución (seis meses) más el tiempo que este tardaba desde la siembra hasta la cosecha implicaban como mínimo dos años para ver los ingresos de los nuevos cultivos.

Bajo esta figura, resulta obvio que las familias acogidas al desarrollo alternativo durante el CORDEP asumieran la estrategia de diversificación de actividades con transferencia de los fondos de compensación (US\$ 2.500 por hectárea), ya sea en el comercio, el transporte, la ampliación de la frontera agrícola, la compra de tierras, el replante de coca o el ingreso en la producción de pasta base de cocaína.

De no haber asumido alguno de los tipos de las estrategias mencionadas, la economía campesina en las primeras asociaciones hubiera colapsado, debido a que en los dos años de espera de los ingresos por los nuevos productos de desarrollo alternativo, el capital de US\$ 2.500 recibido (en el mejor de los casos) se hubiese consumido en gastos diarios. Entonces, las familias corrían el peligro de privarse de los medios para enfrentar los gastos que demandaban los nuevos productos (labores culturales, insumos y otros) y solventar el sustento diario, así como los gastos de educación y salud principalmente.

Por lo tanto, nuevamente se observa que la economía de la coca, y, posiblemente en algunos casos la coca-cocaína, fue la que subvencionó a los cinco cultivos estrella de sustitución implementados por el

desarrollo alternativo en la fase del CORDEP. Esto, obviamente, fue conocido por las agencias norteamericanas y el gobierno boliviano.

FALTA DE PREVISIÓN DE MERCADO PARA LOS CINCO PRODUCTOS ESTRELLA

Otra de las grandes limitantes que confrontó el CORDEP fue la falta de diseño de mercados para los nuevos productos estrella. Este hecho provocó una reacción de los “productores entusiastas”, que vieron saturados los mercados locales, sobre todo en piña y banano, y ocasionó la caída abismal de precios. Los otros productos, como el palmito, eran ajenos a la dieta nacional²⁴⁷.

Las soluciones fueron “parches” al problema de la falta de mercado; no obstante, el CORDEP no estuvo aún preparado para solucionarlo. Frente a este “error técnico en planificación”, la estrategia campesina fue el retorno a la economía de la coca, y con ello se abrió espacio a nuevos sistemas de producción combinados entre desarrollo alternativo y producción de coca²⁴⁸ o, como dicen los campesinos, “con una mano se siembra coca y con otra desarrollo alternativo”.

Esta situación fue aprovechada por la dirigencia sindical, que en todos los foros públicos posibles denunciaba el fracaso del desarrollo alternativo.

Las diferentes opiniones han coincidido en que el desarrollo alternativo en las zonas productoras de coca ha sido un rotundo fracaso, porque no se ha encontrado ningún cultivo que pueda competir con el cultivo de la hoja de coca. Se destaca de la misma manera que el desarrollo sólo llegó a los técnicos de las instituciones que trabajan en las zonas de producción de coca (X Encuentro de Productores de Hoja de Coca. Comisión económica, desarrollo alternativo y técnica, 16 de septiembre de 1993).

PROGRAMA PLAN MAESTRO DEL TRÓPICO DE COCHABAMBA

Desde sus inicios, en 1993, el Plan Maestro tuvo una serie de contratiempos originados por la transferencia de actividades de la SUBDESAL al Ministerio de Gobierno. Bajo el nuevo marco, el gobierno y los finan-

247 “Fracaso rotundo que muestra el programa gubernamental de desarrollo alternativo no sólo por falta de orientación técnica y apoyo financiero, sino porque tampoco se tienen mercados garantizados para los productos” (Germán Portanda, Federación del Chapare-Yungas, en *Hoy*, 1993b).

248 “No ha habido alternativa para la misma coca. El campesino se ha visto obligado a seguir produciendo, dado que los otros cultivos no son rentables o tardarán demasiado en serlo. De este modo, lo que ocurre es un círculo vicioso, donde ante la economía del campesino nada parece que reemplazará a la coca” (Evo Morales en *Hoy*, 1993c).

ciadores del plan determinaron modificar radicalmente la composición del directorio y excluir, de esa manera, la participación campesina en los niveles de toma de decisión y supervisión.

El Directorio del plan está conformado por los integrantes de las siguientes instituciones:

Con voz y voto: la prefectura del departamento de Cochabamba, FONADAL, la Asociación de Municipios del Trópico de Cochabamba.

Con voz sin voto: la SUBDESAL, el secretario departamental de desarrollo sostenible, el director ejecutivo del plan de desarrollo, el asesor de la GTZ, el representante de la Confederación de Campesinos del Trópico de Cochabamba, representantes de la Asociación de Productores del Trópico de Cochabamba (Plan de Desarrollo Sostenible del Trópico de Cochabamba, enero de 1994).

Los cambios impuestos por el Ministerio de Gobierno otorgaban al gobierno el control pleno del Plan del Trópico, ya que el gobierno departamental de la prefectura dependía plenamente del gobierno central. Asimismo, la FONADAL se encontraba bajo la dirección del Ministerio de Gobierno.

La propuesta fue rechazada y resistida por las federaciones campesinas del Trópico mediante movilizaciones. Dicha situación nuevamente dio lugar a la conformación de un nuevo directorio:

- De la conformación del directorio, con voz y voto:
 - FONADAL, representante nacional.
- Prefecto del departamento de Cochabamba.
- Un representante del Comité de Coordinación de las Cinco Federaciones del Trópico de Cochabamba.
- El presidente de la Federación de Empresarios Privados de Cochabamba.

El nuevo cambio fijado por el gobierno resultó en realidad un ajuste interno, en el que no sólo ratificaba la presencia mayoritaria del gobierno en la toma de decisión, sino que incluía a las empresas privadas como beneficiarias del financiamiento y soporte estatal del desarrollo alternativo. La puesta en marcha de esta propuesta implicaba un grave desconocimiento y una violación al PIDYS y a la Ley 1008.

De esta manera, la propuesta del gobierno comprendió el ingreso del modelo neoliberal en el Plan del Trópico y los programas de desarrollo alternativo, lo que equivalía a “privatizar el desarrollo alternativo”; es decir, privatizar los medios de producción principal (tierra, transporte, infraestructura de empaques, agroindustria)²⁴⁹ y despojar a los campesinos colonizadores de sus tierras²⁵⁰ para volverlos obreros-agrícolas de la empresa privada.

La invitación abierta al empresariado no se dejó esperar, y este sector iniciaría los respectivos trámites de “liberación de impuestos”, garantías, subvenciones especiales, protección y otras facilidades para poder invertir en el Trópico de Cochabamba.

Se presentó en el Parlamento el Proyecto Ley 169, el 31 de enero de 1994, que tendía a solicitar que toda actividad industrial que se instale en el Trópico de Cochabamba en un período de cinco años, a partir de la promulgación de la ley, lo exonere del pago de impuesto y gravámenes por el lapso de diez años desde la fecha de constitución [...] y que exista voluntad política del gobierno (Oscar Bakir, del partido ADN y presidente de Empresarios Privados de Cochabamba, en *Opinión*, 1995).

La propuesta del plan de privatización del desarrollo alternativo contó con el amplio apoyo de las entidades financieras regionales, como el BID y la Corporación Andina de Fomento (CAF)²⁵¹, que comprometían millonarias sumas de dinero y facilidades para el sector empresarial que ingresara al Trópico de Cochabamba.

249 La propuesta planteada fue crear Unidades de Promoción Sectorial (UPS), concebidas como organizaciones autogestionarias de la sociedad civil para promover proyectos en el Trópico de Cochabamba, a cargo de “empresarios privados y pobladores que apoyen la iniciativa de planificación, sin la presencia de los campesinos organizados en su instancia natural como son las federaciones y sindicatos” (Observaciones del ETC al informe del Documento Seminario-Taller Estrategias para el Desarrollo Integral del Trópico de Cochabamba, 5 de mayo de 1994).

250 Llama la atención la posición del seminario sobre el problema de la tenencia de la tierra en el Trópico de Cochabamba, en el que se hizo referencia a “la falta de respeto a la propiedad privada”, a que “la tenencia de la tierra no está garantizada”, y finalmente a que el empresario debería tener la posibilidad de acceder a la concesión de tierras (Observaciones del ETC al informe del Documento Seminario-Taller Estrategias para el Desarrollo Integral del Trópico de Cochabamba, 5 de mayo de 1994).

251 “La CAF destinó este año más de 250 millones de dólares para financiar una serie de proyectos en el país, de los cuales son disponibles 100 millones para impulsar proyectos que requieren, cada uno, más o menos 3 millones de dólares. Esos recursos están destinados al sector privado e interesados en invertir en el Chaparé” (Adolfo Castillo, de CAF, en *La Razón*, 1995).

Nuevamente, la reacción campesina fue de rechazo a la presencia privada en el desarrollo alternativo, bajo el argumento del despojo de tierras que sufría el campesinado.

Evo Morales, en el seminario sobre desarrollo agroindustrial del Chapare, advirtió que los campesinos no aceptarán la inversión privada, ya que está orientada al despojo de tierras y enriquecimiento de empresarios sin escrúpulos (Seminario Desarrollo Agroindustrial, 27 de enero de 1995).

Por su parte, el gobierno garantizaba la incursión del empresariado por medio de la implantación del principio de autoridad²⁵² que, traducido en la acción, implicaba protección policial-militar y despliegue del aparato judicial en contra del movimiento campesino.

Finalmente, el Plan del Trópico inició la ejecución de su programa (diciembre de 1995) sin participación de la Coordinadora de las Federaciones, limitando la participación sólo a las empresas privadas, asociaciones de productores e, inicialmente, municipios contrarios al movimiento sindical²⁵³.

EL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL CONTROL INTERNACIONAL DE DROGAS (UNDCP)

Uno de los más grandes contribuyentes a los programas de desarrollo alternativo fue el UNDCP, cuya inversión periódica –según Vellinga (1998:12)– fue la siguiente:

Entre 1988 y 1994: 33,6 millones de dólares.

Entre 1998 y 2003: 20 millones de dólares.

Para 1999: 57 millones de dólares prometidos.

252 “Todos los ciudadanos tienen el derecho de ubicarse en cualquier parte del país y trabajar en diferentes lugares del territorio nacional. En este sentido, el gobierno no permitirá que sectores que se creen ‘dueños’ de ciertas regiones actúen en contra de lo que establece la Constitución Política del Estado (Ernesto Machicado, ministro de Comunicación Social, 27 de enero de 1995).

253 “El funcionamiento de esta oficina en Chimoré permitirá participar del plan de las instituciones, asociaciones, alcaldías, comunidades campesinas, empresas públicas o privadas y las de cualquier otro tipo de organización con voluntad de participar en la planificación del desarrollo del Trópico, con sus sugerencias, haciendo conocer sus necesidades y prioridades y coadyuvando para que el plan sea participativo y representativo de las necesidades y vocación del Trópico, de modo que su ejecución garantice un desarrollo sostenible e integral” (Plan del Trópico, Chimoré, 13 de diciembre de 1995).

Bajo esta amplia participación en el Trópico de Cochabamba, los principales proyectos impulsados fueron las pequeñas agroindustrias, Jatun Sacha e ILO-OIT.

En cuanto a las agroindustrias instaladas en el Trópico de Cochabamba, la política de privatización llegó a todos estos proyectos del UNDCP. Los campesinos quedaron sorprendidos por los cambios repentinos y radicales de los financiadores, quienes una vez los habían alentado a seguir los pasos del “cambio y el progreso”, y ahora les planteaban que su rol se limitaba, en el mejor de los casos, a ser proveedores de materias primas agropecuarias baratas para la nueva agroindustria privada.

PROYECTO FAO-C-23

Durante el período del CORDEP, también se dio inicio al Proyecto de Apoyo al Manejo, Conservación y Explotación de los Recursos Forestales en el Trópico de Cochabamba, conocido como C-23 o Jatun Sacha (árbol grande). Este proyecto es uno de los más antiguos del desarrollo alternativo, ya que inició sus actividades en 1987 y continúa en el año 2006. El financiamiento de este proyecto fue de 15 millones de dólares por parte de la cooperación internacional²⁵⁴, y de 1,7 millón de dólares como contraparte nacional para su funcionamiento entre 1987 y 2003.

Jatun Sacha fue administrado por la FAO hasta el año 2001, y luego pasó a la USAID. La novedad de este proyecto fue la incorporación del enfoque de sostenibilidad en el trabajo con las 1.900 familias, incluyendo entre sus actividades los cultivos de largo (forestación), mediano (café, pimienta, cítricos) y corto alcance (arroz, yuca).

PROYECTO ILO-OIT

Otro de los programas del UNDCP fue el de Formación de Mano de Obra (AD/BOL/00/E07), cuyo presupuesto fue de 5 millones de dólares, bajo la administración de la ILO-OIT.

El programa se concentró en la formación de mano de obra para las microempresas. Los centros de formación estuvieron concentrados en el movimiento de educación popular integral y promoción social Fe y Alegría, principalmente en Shinahota, Chimoré e Ivirgarzama. El objetivo principal fue capacitar a 4.017 personas, de las cuales la mitad debían ser mujeres, meta que fue sobrepasada y llegó a 8 mil personas (Potter et al., 2002: 68).

²⁵⁴ Del monto total, el UNDCP contribuyó con 9,2 millones de dólares, que fueron donados por Austria, Gran Bretaña, Italia, Suiza y EE.UU. (Potter et al., 2002: 67).

La limitante de este programa fue la falta de continuidad en la asistencia a las personas que concluyeron con su formación, ya que la carencia de capital e incentivos no permiten un amplio desarrollo de las capacidades de los recursos humanos formados o la continuidad hasta llegar a niveles de técnicos superiores.

ROL DEL EQUIPO TÉCNICO CAMPESINO

Durante el CORDEP, estuvo también en funcionamiento el ETC²⁵⁵, reducido en número por falta de presupuesto, que concentró sus esfuerzos en los pedidos de participación campesina en las instancias de planificación y fiscalización de desarrollo alternativo.

Por otra parte, el ETC logró gestionar el financiamiento de cuatro centros de capacitación para las federaciones del Trópico. Esta actividad resultó en una fuente de ingresos, ya que el FONADAL reconocía el 5% del costo total para el pago de diseño y supervisión (16.168 dólares).

Una tercera actividad y fuente de ingresos del ETC fue la participación de dos técnicos en la elaboración del Plan Maestro del Trópico, que se presentó muy dificultosa por el rechazo de parte de la gerencia del plan a la sugerencia de los técnicos del ETC. Este hecho se agudizó con la política asumida por el gobierno de desplazar la representación campesina del plan e incorporar a la empresa privada en los niveles de dirección.

A ello se sumó el sabotaje contra los técnicos del ETC, que se los privó, sobre todo, del pago de salarios por lapsos de seis a nueve meses²⁵⁶, lo que evidentemente repercutía en la efectividad del trabajo. Finalmente, por falta de fondos, el ETC cerró sus actividades.

Afortunadamente, frente al vacío de apoyo técnico a las federaciones del Trópico, este fue ocupado con el potenciamiento de los municipios a partir de la implementación de la Ley de Participación Popular (1994), que otorgó recursos del Tesoro General de la Nación a los municipios, para que estos se encarguen de la planificación y desarrollo local, con amplia participación de la sociedad civil.

255 Para la gestión 1993-1994, el ETC logró financiamiento por 5 mil dólares de la Federación Mundial Luterana, bajo el proyecto "DMD 1480 Study of agricultural development as a substitute for coca plantation".

256 "Lic. Fernando Bustamante, director del Plan de Desarrollo del Trópico. El motivo de la presente es recordarle que desde diciembre de 1993, los dos técnicos del ETC que venimos desempeñando funciones en el Plan de Desarrollo del Trópico no recibimos la cancelación de haberes como fue compromiso en esa oportunidad" (Carta de Oscar Coca y José Guidi a Fernando Bustamante, director del Plan de Desarrollo del Trópico, 10 de mayo de 1994).

PROGRAMA CONCADE, 1998-2005

Dando continuidad a la política neoliberal de erradicación de cultivos de coca y sustitución de cultivos, el gobierno de Banzer promulgó la Estrategia Boliviana de Lucha contra el Narcotráfico, conocida como Plan Dignidad, que definió que Bolivia erradicara, en forma forzosa y militarizada, la coca ilegal y excedentaria (38 mil hectáreas) en el Trópico de Cochabamba hasta el año 2002. En forma paralela, se planteó la aplicación de una agresiva política de desarrollo alternativo.

Para el cumplimiento del componente de sustitución de cultivos de coca, la cooperación norteamericana, a través de la AID-USAID, elaboró los términos de referencia de convocatoria pública para el Programa de Consolidación de los Esfuerzos del Desarrollo Alternativo (CONCADE) (12 de noviembre de 1998, N° 511-99-001). El fin del proyecto CONCADE fue “apoyar con servicios técnicos al Plan Dignidad del gobierno de Bolivia, para erradicar toda la plantación de coca en el Trópico de Cochabamba hasta el año 2002”.

- Objetivo general:
 - Contribuir a la erradicación neta de coca, a través del condicionamiento de asistencia al desarrollo por erradicación.
 - Consolidar los esfuerzos del desarrollo alternativo sostenible en la región del Chapare a través de lograr: capacidad sostenible en la producción en el ámbito de la propiedad campesina, líneas de mercados sostenibles, demanda de mercados sostenibles para la producción de cultivos lícitos que permitan la liberación de droga del Chapare para el año 2002.

En cuanto a los objetivos específicos que guiarían el Proyecto CONCADE, encontramos brindar capacidad sostenible de producción y vincular los mercados en el ámbito campesino de cultivos lícitos.

De estos objetivos específicos, el eje central que los une es el primero: el resultado esperado fue incrementar la aceptación de las familias campesinas de la erradicación condicional.

Tras el respectivo proceso, la USAID contrató nuevamente los servicios de la consultora DAI, que inició sus actividades el 19 de junio de 1999²⁵⁷. Con esta designación, el DAI lograba ampliar su trabajo en Bolivia, ya que había participado también del Proyecto CORDEP de la USAID.

257 “El contrato fue suscrito en la ciudad de La Paz, Bolivia, el 27 de mayo de 1999 y su fecha de inicio fue fijada para el 1 de junio de 1999. El proyecto arrancó el 19 de junio de 1999 con la llegada de asesores. La fecha de conclusión del proyecto fue programada para noviembre de 2004” (CONCADE, 2004: 2).

Bajo este marco institucional, y con un programa final elaborado por el DAI, el CONCADE tuvo una duración de seis años, desde 1999 a 2004, y contó para este fin con un presupuesto de US\$ 124.620.000²⁵⁸.

En cuanto a la estructura del CONCADE, estuvo compuesta por la presencia directa del DAI en todos los niveles de decisión y ejecución. Su participación estuvo presente en los siguientes espacios:

- El primer nivel, integrado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y en contraparte la USAID, cuya tarea fue la definición de políticas
- El segundo nivel, integrado por el Viceministerio de Desarrollo Alternativo (VINDESALT) y el asesor principal de Políticas del DAI, con la función de unidad administrativa de políticas. En este nivel se encuentra también presente la unidad de administración conformada por los directores del DAI y el PDAR²⁵⁹.
- El tercer nivel abarcó la Unidad Administrativa Agrícola, con participación del asesor del DAI y el director del IBTA-Chapare; también participó la Unidad de Infraestructura, con representación del director del DAI y el director de Caminos Vecinales.
- En la Unidad de Tecnología e Información, se tenía a la Unidad de Información del DAI y al Centro de Cómputo del PDAR.
- En la Unidad Administrativa de Mercadeo e Inversión Privada, se tenía al director de Mercadeo del DAI y al director del PDAR.

Como se observa, la representación nacional quedaba absolutamente subordinada a las decisiones del DAI, no sólo en la toma de decisiones sino también por su dependencia salarial, de bonos, apoyo logístico y perspectivas de futuros trabajos.

Por su parte, la USAID justificaba su control sobre las autoridades nacionales con base en la transferencia de capacidades y salida gradual del DAI, para dejar la ejecución de las tareas del proyecto y la toma de implementación a los bolivianos (CONCADE N° 1, Cochabamba, febrero de 2000); transferencia gradual que no llegó.

258 Otras fuentes señalan que el Proyecto CONCADE tuvo un financiamiento de 112 millones de dólares (Potter et al., 2002: 45).

259 Ya en los términos de referencia de la USAID de 1998, se definió que el contratista de la USAID (DAI) y la contraparte nacional (PDAR) formarían la Unidad de Gestión de Actividades (AMU), una entidad de toma de decisión. Esta unidad debió ser apoyada por cinco subunidades: la Unidad de Información, la de Comercialización, la de Investigación (IBTA), la de Extensión y la de Infraestructura.

El diseño de sustitución de cultivos por parte de la AID-USAID consistió en retomar los cinco productos estrella: banano, piña, palmito, maracuyá y pimienta y, de esta manera, se eliminó la producción de los cultivos de subsistencia, como arroz, maíz, yuca, cítricos, papaya y otros, que formaban el eje central de la reproducción familiar de la economía campesina. Sin embargo, años más tarde, estos productos serían presentados como logro del CONCADE.

ACUERDOS DE ÁREAS LIBRES DE COCA EN EL CONCADE

El proyecto CONCADE amplió el concepto de condicionalidad de erradicación de coca a todas las actividades del desarrollo alternativo. En este sentido, la tarea asumida por el CONCADE fue lograr la “aceptación de los campesinos a la condicionalidad de erradicación” mediante la firma de “acuerdos de zonas cero de coca”, tarea que asumió en forma directa.

La aplicación de esta nueva metodología estuvo a cargo de las ONG contratadas por el DAI, que tenían como parte central de sus actividades la firma de un número fijo de estos convenios (CONCADE, 2000a).

Bajo esta nueva perspectiva, el DAI tuvo una coordinación más estrecha con la agencia norteamericana NAS, que fue la responsable del financiamiento y la dirección de las instituciones bolivianas encargadas de la erradicación de cultivos de coca (FTC).

El control ejercido por el DAI llegó a niveles de “denuncias obligatorias” sobre la existencia de plantaciones de coca que debían realizar los promotores campesinos que trabajaban para las ONG de la entidad.

El señor Fisher (director del DAI) solicitó elevar informes a DIRECO sobre cualquier cultivo ilegal de coca que pudiera ser observado por personal del proyecto que trabaja en el Trópico de Cochabamba. Se acordó que el mecanismo para reportar esto es a través de una carta mediante los directores de los proyectos a la USAID o directamente a DIRECO (CONCADE, Acta N° 13 de la reunión del AMU, 4 de septiembre de 2001).

Esta política del DAI llegó a ser institucionalizada entre todo el personal de campo que trabajaba para el CONCADE y fue incluida como una cláusula de los contratos de los promotores y técnicos. La sanción al incumplimiento de esta obligación, en caso de comprobarse la existencia de coca en las áreas de trabajo de técnicos o promotores, podía derivar en el despido del funcionario.

Bajo esta práctica, el DAI y la NAS provocaron una fuerte división y enfrentamiento entre los campesinos al interior de las comunidades, ya que cualquier operativo de erradicación forzosa era interpretado

por los sindicatos como labor de “espionaje” de los agentes de las ONG y los promotores de las asociaciones.

Se debe resaltar, tal cual se notó en el capítulo anterior, que los operativos militares se llevaron a cabo con una alta dosis de “violencia” por fuerzas militares, mercenarios y policías, quienes intervenían en las poblaciones para proceder a la erradicación forzosa en los sindicatos campesinos.

Por otra parte, los afectados sin prueba alguna procedían a tomar represalias, sobre todo contra sus propios “vecinos” que pertenecían a alguna asociación, y destruían los cultivos de coca y las nuevas plantaciones de desarrollo alternativo, atacaban a las familias de los dirigentes de las asociaciones e incluso flagelaban a los niños y esposas de estos, como ocurrió con don Bernabé Zurita, presidente de la Unión de Asociaciones de Productores Agropecuarios y Ramas Afines de los Municipios del Trópico de Cochabamba (UAAPRAMTROC).

El círculo de violencia continuaba con la “contradenuncia” de las asociaciones ante la UAAPRAMTROC, y esta comunicaba la situación en forma directa al DAI o a la NAS, que instruían nuevas intervenciones de las fuerzas militares, mercenarias y policiales contra los sindicatos campesinos y sus dirigentes. Además se producían operativos de “barrido total de coca” en estos sindicatos y el inicio de procesos penales.

De esta manera, el concepto de “condicionalidad” no sólo consistió en la firma de convenios “libre de coca”; estos también fueron instrumentalizados como “punta de lanza” para ingresar con mayor facilidad a los sindicatos “divididos” y proceder a la erradicación forzosa.

La estrategia de “divide y vencerás” resultó muy útil para los fines del DAI y la NAS, ya que a poco tiempo de instaurado el CONCADE, el Trópico de Cochabamba ardía por enfrentamientos internos y las intervenciones militares externas. Nunca se vio tanta división y odio entre compañeros que colonizaron las mismas tierras, entre amigos, compadres e incluso parientes. Las acciones de unos contra otros llegaron a niveles de intolerancia mutua. Por más de seis años nadie se sintió seguro en su propia tierra, y se llegó a la desintegración de muchas comunidades.

El extremo de la “condicionalidad” se dio a partir del año 2000, cuando el DAI y la NAS aplicaron un programa de protección a todos los dirigentes de la UAAPRAMTROC²⁶⁰ y de las 26 uniones de asociaciones existentes en el Trópico de Cochabamba y a su propio personal²⁶¹.

260 Para el año 2000, la DAI logró conformar 26 agrupaciones de asociaciones, a las que se les dio el nombre de Uniones de Asociaciones, agrupadas por rubros (banano, piña, palmito, pimienta y maracuyá) o por subregiones cantonales y municipales. Estas uniones, a su vez, formaron una entidad matriz de coordinación denominada UAAPRAMTROC.

261 Todo el personal de la DAI que realizaba tareas de desarrollo alternativo fue recluido en forma obligatoria en el hotel Los Tucanes, donde debía cumplir estrictos reglamentos

El programa de protección a los dirigentes, de acuerdo con Teófilo Reyes (secretario de Comercio y Exportación de la Unión de Asociaciones de Productores Carrasco (UAPAC), consistió en la otorgación de salarios mensuales para todos los integrantes de la UAAPRAMTROC y de las 26 uniones, siendo el número total que percibía este apoyo de 260 dirigentes, con sueldos que iban desde 500 dólares para el presidente de la UAAPRAMTROC, hasta 250 dólares para los dirigentes intermedios de las uniones, como don Teófilo.

A este apoyo se añadía el otorgamiento de celulares con localizadores, que tenían hasta US\$ 28 de crédito para llamadas, y tiempo ilimitado para la UAAPRAMTROC.

El localizador consistía en un dispositivo de seguimiento de dirigentes, cuya programación se hacía conocer a la NAS para que esta desplazara protección civil o militar (dependiendo del grado de riesgo) a los lugares de trabajo de la dirigencia. En caso de peligro, la seguridad de la NAS enviaba a los dirigentes mensajes de evacuación con instrucciones de los puntos de apoyo; también los dirigentes podían pedir “seguridad” para recibir el inmediato apoyo de patrullas uniformadas.

Otro de los casos del programa de protección para los principales dirigentes de las asociaciones fue que las comunidades de estos llegaron a contratar grupos de vigilancia militar permanente.

Finalmente, los dirigentes de las asociaciones contaron con un apoyo jurídico exclusivo en sus oficinas, tanto para los trabajos de asesoramiento jurídico regular como para el inicio y seguimiento de los procesos penales contra los dirigentes de sindicatos que acosaban o atacaban a las asociaciones. La abogada responsable, Norma Piérola, fue funcionaria de la NAS y, junto a otros técnicos, fue asignada para trabajar a tiempo completo para la UAAPRAMTROC.

Esta dinámica de confrontación y trabajo bajo tensión perduró con dureza hasta el año 2003, en que se inició el proceso de retiro del DAI por la conclusión del programa CONCADE. Asimismo, este período coincidió con el cambio de actitud de la mayoría de las asociaciones que buscaban el cese de la tensión y violencia entre campesinos, además de que ellos se veían afectados también con la erradicación forzosa y la falta de mercados para sus productos de desarrollo alternativo.

Estos factores hicieron que se produjera un cambio en el Directorio de la UAAPRAMTROC (don José Meneses), y se buscara la unificación y pacificación para facilitar la distensión en el conflicto entre los campesinos; de esta manera, se levantaron los procesos penales contra

de horarios de salidas e ingresos al hotel, que se realizaban en caravanas y bajo custodia militar. Lo propio sucedía con el hotel, que llegó a ser una unidad fortaleza de lujo con fuerte custodia policial y militar.

los dirigentes, en coordinación con la Mancomunidad de Municipios y la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico.

COMPONENTE DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS

El segundo componente principal del CONCADE fue la sustitución de cultivos de la coca, que mantuvo la promoción de cinco productos estrella.

La responsabilidad de la difusión y extensión de estos productos recayó en cuatro ONG contratadas por la transnacional DAI: el INDASA, Consultores del Campo (CODELCA), Winrock y el Centro de Investigación y Asistencia a la Producción Triguera (CIAPROT), cuyo personal junto al del DAI sobrepasaba los 200 funcionarios.

ASISTENCIA TÉCNICA DIFERENCIADA ENTRE CAMPESINOS EXITOSOS Y MENOS EXITOSOS

Contrariamente a la visión de homogeneidad que se les asigna a los pobladores del Trópico de Cochabamba, bajo el estigma de “coccaleros”, esta población presenta una gran diversidad y complejidad en su configuración, que responde a diferentes factores socioculturales, económicos y geográficos.

Estos factores son los elementos clave que los programas de desarrollo alternativo no tomaron en cuenta con suficiente profundidad en la definición de su “grupo meta”. Su principal interés, de acuerdo con Jones (2004b), consistió en el trabajo concentrado en las comunidades campesinas que producen cultivos ilícitos en zonas lícitas (en transición o tradicional, según la Ley 1008). Se descartaba, de esta manera, beneficiar a las comunidades consideradas ilegales (como los pobladores asentados en los parques nacionales) y a las comunidades marginales carentes de infraestructura vial. Esto provocaría una situación de exclusión y mayor diferenciación social.

La diferenciación se dio también al interior del grupo meta, ya que algunos recibieron mayor apoyo técnico que otros; estrategia definida por el DAI en cuanto a brindar “asistencia diferenciada” entre dos grupos.

Los grupos considerados más avanzados (por el área sembrada, orientación comercial, organización y calidad del manejo del rubro), que servirían de modelos y a quienes se les otorgó asistencia más intensiva con un enfoque comercial, estuvieron conformados por 84 asociaciones, que hacían el 28% del total de las asociaciones existentes (2.200 familias aproximadamente, el 6,2% de todo el Trópico). Ellos manejaban casi 10.826 hectáreas, que representaban cerca del 45% del área sembrada con apoyo del CONCADE. En cuanto a los grupos menos avanzados, estos abarcaban entre 4 mil y 4.300 familias antiguas (el doble de los exitosos) y 3.750 nuevas familias (el 23% de las familias del Trópico) (CONCADE, 2001: 5).

Ahora bien, si se suman las familias beneficiarias, estas llegaban a 10.250 y tan sólo representaban el 29% de la población campesina de todo el Trópico de Cochabamba. Es decir que el 29% de los campesinos colonizadores recibió algún tipo de asistencia técnica y más de un 70% de la población quedó exento de este beneficio.

Otras fuentes estiman que las familias campesinas beneficiadas por el CONCADE podían llegar al 50% de la población total²⁶² (Jones y Oviedo, 2001: 18).

Este dato optimista del 50% de la población beneficiada por el CONCADE también se repite en el cálculo del año 2003, que estimaba una población beneficiada de 26.090 familias²⁶³ (CONCADE, 2004).

Por último, la fuente que confirma que el número de familias asistidas por el CONCADE alcanzaba al 50% es la distribución presupuestaria para la actividad de extensión, cuyo resultado nos proporciona una población de 18.588 familias, que representan el 53% del total de las familias campesinas colonizadoras del Trópico de Cochabamba.

Por otra parte, debido a la política de reducción de subsidios implementados por la USAID, las asociaciones fueron obligadas a realizar aportes de contraparte en cada proyecto, cuyo monto se incrementaba porcentualmente, hasta llegar al 11,5% en el año 2002 (CONCADE, 2003a: 31).

En conclusión sobre el trabajo de extensión del CONCADE con las familias del Trópico de Cochabamba, se debe enfatizar que del total de las familias campesinas, según datos del propio Comité de Implementación, sólo el 6,2% fue exitoso (2.200 familias), un 47% que de algún modo fue beneficiario del desarrollo alternativo no es considerado exitoso, y el restante 46,8% se mantenía en el sistema de producción diversificada de tipo tradicional, basada en la economía de la coca, y fue excluido de los beneficios del desarrollo alternativo.

FORTALECIMIENTO DE ASOCIACIONES POR USAID-CONCADE

En cumplimiento de los objetivos del CONCADE, el DAI a través de las ONG impulsó la creación y el fortalecimiento de las asociaciones de productores por rubros específicos (banano, piña, palmito,

262 "También vale la pena reflexionar sobre unas estadísticas. Según las cifras extraoficiales, existen 35 mil familias viviendo en el Trópico de Cochabamba. Se estima que entre 18 mil y 20 mil de ellas han recibido directamente asistencia de desarrollo alternativo en algún momento. Recuérdese que estas cifras son estimativas, nadie sabe en realidad cuántas familias no han recibido ningún apoyo. La cifra puede llegar hasta la mitad de la población. En todo caso, es claro que existe mucho trabajo aún para realizar en el Trópico de Cochabamba" (Jones y Oviedo, 2001: 18).

263 "Número de familias que reciben asistencia del desarrollo alternativo: en 1999 fueron 4.070 familias; en el año 2000, 9.019; en 2001, 14.391 familias; para 2002 se tenían 21.047, y en el año 2003 alcanzó a 26.090 familias" (CONCADE, 2004: 3).

pimienta, maracuyá, té y otros) o productores integrales, sustentada en principios e ideologías que calificaban a los afiliados de las asociaciones como “productores, hombres del progreso, visionarios y legales”, frente a los campesinos afiliados a los sindicatos, a quienes se “criminalizaba” y calificaba como “narcotraficantes, bloqueadores, narcoterroristas”.

Los proyectos de desarrollo alternativo comenzaron a crear asociaciones de productores en el Chapare, a comienzos de 1990. Esto pronto generó un resentimiento entre los pre-existentes sindicatos, que representaban a los productores de coca y que fueron la base sólida para la comunidad en las regiones aisladas desde el año 1950 [...] Una década después, las dos organizaciones estuvieron virtualmente en guerra, en detrimento de la tranquilidad regional y el desarrollo (Jones, 2004a: 17).

La estructura de la organización de asociaciones se dio en forma similar a la estructura sindical. Es así que las asociaciones formaron una cadena organizativa basada en tres niveles: en el ámbito comunal, la “asociación”; luego se contó con las agrupaciones de asociaciones que forman las Uniones de Asociaciones (UNAS) especializadas en diferentes rubros (Unabana, Unapiña, Unapal), y con carácter de subregión. El segundo nivel fue la UAAPRAMTROC, que aglutinó a todas las uniones y asociaciones. Finalmente, se contó con la Cámara Agropecuaria del Trópico de Cochabamba, que aglutinó a las uniones y empresas privadas agroindustriales del Trópico.

Para el año 2000, lograron su máximo desarrollo con 235 asociaciones, que se encontraban dispersas en todo el Trópico de Cochabamba, y aglutinaban a 5.469 afiliados.

Cuadro 18
Asociaciones de productores en el Trópico de Cochabamba

Municipios	N° de Asociaciones	N° de Usuarios
Puerto Villarroel	82	2.144
Villa Tunari	71	1.711
Chimoré	26	489
Shinabota	10	369
Entre Ríos	46	756
Total	235	5.469

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONCADE (2001).

Cabe considerar también que, para los efectos de seguimiento, las ONG extensionistas confirman la movilidad del número de socios en cada asociación, por ello los clasificaron en activos y pasivos.

Las UNAS, durante el Proyecto CONCADE, fueron formadas para asumir la responsabilidad de “asistencia técnica” o extensión agropecuaria, los vínculos de comercialización, la diversificación mediante la producción artesanal y la representación política regional. El número de UNAS llegó a las 26; sin embargo, tras la retirada del DAI (2004), se les redujo su presupuesto de funcionamiento y, en algunos casos, se les otorgó una reducción radical de su personal (de 25 a 2 técnicos). Por esta razón, algunas UNAS optaron por la fusión, con el fin de mantenerse vigentes y mejorar sus servicios.

También es importante resaltar la creación de la Asociación de Mantenimiento Vial²⁶⁴ (AMVI) por el Proyecto CONCADE, el 13 de agosto de 2001. Esta fue constituida dentro del marco de las UNAS y la UAAPRAMTROC, y su responsabilidad se basó en la participación en el Directorio que, juntamente con el Proyecto de Caminos Vecinales, planificaba, coordinaba y ejecutaba las tareas de mantenimiento vial de los caminos comunales ejecutados por los programas de desarrollo alternativo. En estos trabajos, los campesinos de las asociaciones aportaban como contraparte el 16% del costo de la obra (CONCADE, 2001). La limitante del AMVI fue que esta iniciativa se mantuvo sólo en el marco del CONCADE y se desvinculó de todo tipo de coordinación de los municipios del Trópico de Cochabamba. Recién en el año 2005, comenzó a coordinar sus trabajos con los municipios.

RETIRADA DE LAS ONG Y TRANSFERENCIA DE TAREAS DE EXTENSIÓN A LAS UNAS

Uno de los objetivos del DAI fue potenciar la autogestión de la estructura de las asociaciones. Para este fin, inició un proceso gradual de transferencia de responsabilidades de extensión agrícola de las ONG a las UNAS. En cumplimiento de este objetivo el DAI, durante los años 2003 y 2004, potenció la estructura de las UNAS, financiando el pago de 140 técnicos (28% mujeres) y 653 promotores comunitarios (23% mujeres) involucrados en el sistema de extensión CONCADE-DAI, a través de las ONG y las UNAS (CONCADE, 2004 : 15).

²⁶⁴ La Asociación de Mantenimiento Vial fue una réplica de AMVI-Upala de Costa Rica. Por ello, la primera directiva de AMVI-Chapare se trasladó a Costa Rica para recibir capacitación sobre la conformación, operación y administración de empresas autosostenibles y los procedimientos para disminuir los costos de ejecución (CONCADE, 2001).

Para el cumplimiento de las funciones de las UNAS, el DAI desplegó una amplia tarea de fortalecimiento institucional y formación de líderes, en los campos de planificación, formulación y desarrollo de proyectos específicos, saneamiento de tierras, comercialización y créditos (CONCADE, 2004: 12). Asimismo, cada unión contaba con equipamiento de oficinas, transporte y comunicación.

Las operaciones de las uniones para el cumplimiento de las tareas de extensión, comercialización, saneamiento, relación con las autoridades nacionales y otras actividades demandaban altos costos, que en principio fueron cubiertos por el DAI. Pero luego del retiro de este, estos costos fueron imposibles de ser cubiertos con los aportes propios de las asociaciones, y se cerró la mayoría de ellas.

En cuanto a la UAAPRAMTROC, la situación fue similar a la de las UNAS. Al principio de su formación, esta entidad central contó con un fuerte respaldo del DAI y la NAS para contrarrestar al movimiento de las federaciones sindicales. Sin embargo, pese al dinamismo de esta instancia, estas entidades, una vez que cumplieron con sus metas de erradicación de cultivos de coca, abandonaron a la UAAPRAMTROC a su suerte y dejaron a sus futuros dirigentes solos, con escasa y esporádica colaboración.

Por otra parte, la UAAPRAMTROC, al no contar con recursos propios y ser un ente aceptado por las instituciones de desarrollo alternativo, dejó de tener vigencia entre las uniones, las cuales actúan en forma autónoma, y procuran de sobrevivir y lograr financiamiento concreto para sus afiliados.

Un último intento de la UAAPRAMTROC por mantenerse vigente fue acercarse a la Coordinadora de las Federaciones del Trópico de Cochabamba, con quienes firmó una alianza que daba fin a los enfrentamientos entre campesinos y a los procesos penales. Se abría también la posibilidad de una participación directa de la UAAPRAMTROC en los espacios de la mancomunidad de municipios.

En la actualidad (2007) sólo queda el nombre y el único activista es su presidente.

POTENCIAMIENTO DE LA EMPRESA PRIVADA POR EL CONCADE

Un hecho revelador en los objetivos específicos del CONCADE fue la forma abierta de la política de la USAID en privilegiar su apoyo a la empresa privada, tal cual lo manifiesta uno de tales objetivos específicos: fortalecer a las agroindustrias y las inversiones del sector privado (CONCADE, 2000a).

Por tanto, la inclusión del sector empresarial privado por parte del CONCADE significaba en gran medida la consolidación del avance de la “privatización del desarrollo alternativo”, así como la aplicación de la política neoliberal a nivel regional del Trópico.

EMPRESAS PRIVADAS EN LA AGROINDUSTRIA DEL TRÓPICO DE COCHABAMBA

Sobre la base de los incentivos otorgados por el CONCADE y las facilidades otorgadas por el gobierno (liberación del pago de impuestos), el Trópico de Cochabamba comenzó a ser un lugar de fuente de inversión privada, sobre todo en la producción agroindustrial y producción extensiva de productos comerciales. Algunas de estas empresas figuran en el Cuadro 19.

Cuadro 19
Industrias y empaquetadoras privadas en el Trópico

Nombre de la planta	Tipo de planta	Materia prima principal	Procedencia de materias primas	Cantidad de materias primas	N° de hectáreas	N° obreros
Cofrut	Industria empaquetadora	Piña	Propia	-	2.280	20
Vascal	Industria	Piña Maracuyá Naranja Pomelo	Agricultores	240.000 kg 160.000 kg 180.000 kg 60.000 kg	6 22,8 11,6 5	20
Fabopal SRL	Industria	Palmito	Agricultores	750.000 cg	125	52
Indatrop	Industria	Palmito		600.000 cg	100	27
Nikkei	Industria	Palmito	Agricultores	-	-	25
Alesa	Industria	Pimienta		-	-	2
Chapare Exporta	Empaquetadora	Banano	Propia	-	-	35
Banabol	Empaquetadora	Banano	Propia	-	-	35
Siete Hermanos	Empaquetadora	Banano	Propia	-	-	7
Total						223

Fuente: Elaboración propia con base en datos de PRAEDAC (1999).

La capacidad de estas agroindustrias fue variada. Sin embargo, se observa la tendencia de autoabastecimiento de materias primas, lo que implicaba la concentración de tierras de campesinos colonizadores, que les permitió ejercer una presión sobre la calidad y los precios de las materias primas ofertadas por las asociaciones.

CONTAMINACIÓN ECOLÓGICA

Una falla en el diseño de la implementación de la agroindustrias fue la falta de previsión sobre los efectos de estas plantas agroindustriales en el medio

ambiente, ya que una industria no sólo requiere de servicios básicos como luz, caminos y agua, los cuales fueron resueltos con facilidad por el desarrollo alternativo. Pero el punto no considerado fue el de la contaminación en gran escala que una sola planta provocaba tanto sobre el área en la que esta se asentaba como sobre el conjunto del ecosistema de la región.

Entre los principales efectos de contaminación encontramos aguas servidas y desechos de producción (CONCADE, 2000a).

LAS AGUAS SERVIDAS Y CONTAMINACIÓN DE LAS FUENTES DE AGUA

Fueron provocadas por las aguas utilizadas en el proceso agroindustrial, con contenido de químicos altamente tóxicos, que se echan directamente sobre los riachuelos y ríos. De esta manera, estos desechos contaminan el agua superficial y subterránea utilizada por las familias campesinas para su consumo humano, con el grave riesgo de contraer infecciones e incluso provocar envenenamientos.

DESECHOS DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

Constituyen verdaderos focos de contaminación y destrucción del ecosistema, ya que con sólo una planta de palmito se obtienen más de 6 toneladas de desechos diarios. Si a esto le sumamos el resto de las plantas industriales y artesanales, así como los desechos producidos en los centros de empaques de banano, piña, maracuyá y otros, nos encontramos con una situación alarmante.

Nuevamente, la falla del diseño de implementación de las agroindustrias y la producción especializada consistió en no tomar en cuenta el tratamiento y control de las miles de toneladas de desechos que generaría la gran máquina del desarrollo agroindustrial.

Sobre esta situación, el CONCADE en el año 2000 admitió algunos problemas ecológicos:

Contaminación de las fuentes de aguas por sustancias biodegradables (de las plantas procesadoras de alimentos)[...] Contaminación por los desechos de producción, y consecuente alteración de vida vegetal y suelos (por ejemplo: una industria de procesamiento de palmito tiene seis toneladas de desechos diarios) [...] Interferencia en el hábitat de los ecosistemas naturales (actividad piscícola) [...] Desestructuración de suelos (CONCADE, 2000a: 19).

Muchas de estas plantas ya pasan la década de funcionamiento, y el problema de contaminación aún no fue tratado con la seriedad del caso. Es más, los estudios ambientales realizados bajo el CONCADE todavía se mantienen en calidad de reserva, y las autoridades nacionales responsables de velar por el medio ambiente, como el Ministerio de Medio Ambiente y los propios municipios del Trópico de Cochabamba, aún no

lograron tratar este tema, tanto por presión política como por exclusión de competencia en el caso de los municipios.

EXPORTACIONES DEL TRÓPICO DE COCHABAMBA

El Programa CONCADE durante su gestión consolidó el monopolio de la exportación de productos agrícolas y agroindustriales a favor de la empresa privada. Para ello, una de las preocupaciones de los técnicos del DAI fue impulsar alianzas estratégicas entre las asociaciones de productores y las empresas exportadoras.

Reestructuración del Fondo de Garantía de Préstamos para estimular alianzas estratégicas entre empresarios privados y organizaciones de productores de segundo nivel, como ocurrió en los casos de Chapare Exporta-Unabana y Naturaleza-Agro-Té, en el Trópico de Cochabamba (CONCADE, 2003a: 70).

Estas alianzas permitieron a las empresas contar con los productos agrícolas en forma planificada, y para las asociaciones fue una posibilidad de garantizar un mercado regular para sus productos. De esta manera, cada rubro productivo llegó a poseer su propia cadena de comercialización.

Para el caso del banano, el CONCADE apoyó a nueve empresas privadas de exportación, de las cuales sobresalen Chapare Exporta, Unabana y Frutinagro, que tuvieron las mayores rutas de exportación a los mercados de la Argentina y Chile.

Cuadro 20
Exportación de banano, 1999-2003

Empresa	Totales importe en US\$				
	1999	2000	2001	2002	2003
Bananera Boliviana SRL	-	692.920	1.050.210	785.991	526.185
Chapare Exporta SRL	-	1.688.754	2.606.995	2.056.556	2.643.162
Grupo Andino ASPAS	-	24.004	-	-	-
Int'i Andean Service	-	17.000	-	-	-
Primo Ríos	-	8.500	-	-	-
Unabana Exporters	-	58.829	874.188	1.248.641	2.164.234
Bolibanana	-	-	-	259.690	1.749.825
Agropecuaria Santiago	-	-	-	-	261.635
Frutinagro	-	-	-	-	1.187.849
Otros	-	-	-	377.924	-
Total producto	1.209.760*	2.490.007	4.531.393	4.728.802	8.532.890

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONCADE (2003b).

* No existen datos por empresa que indiquen el origen del total.

Durante los últimos años se dieron casos en que las asociaciones intentaron conformar sus propias empresas de exportación y comercialización de insumos de producción del banano. El DAI negó todo tipo de colaboración a estas iniciativas; sin embargo, algunos campesinos lograron abrir sus propios mercados de exportación, como es el caso de Reybambo (Rey Banano Bolivia), donde la exportación es realizada por medio de la contratación de camiones frigoríficos para el transporte, y las utilidades o pérdidas son divididas en forma equitativa entre sus miembros.

También se dieron otras experiencias de asociaciones con empresarios y comerciantes, quienes ingresaron al Trópico de Cochabamba y, por medio de las uniones, lograron contratar a técnicos especialistas de las asociaciones en comercialización y exportación. Fue el caso de Bolivia Exporta, que comenzó con un camión que exporta banana e importa manzanas y peras de la Argentina.

Esta experiencia abrió nuevas alternativas a las asociaciones, quienes tienen como meta lograr el control de todo el ciclo de la producción y comercialización del banano.

En cuanto al rubro de palmitos, las asociaciones y uniones quedaron totalmente marginadas de los centros agroindustriales y de comercialización, que se encuentran monopolizados sobre todo por tres empresas subvencionadas por la USAID.

Cuadro 21
Exportación de palmito por empresas privadas, 1999-2003

Empresa	Totales importe en US\$				
	1999	2000	2001	2002	2003
Bolhispania	-	14.003	158.483	496.650	343.060
Fabopal SRL	-	1.107.586	1.029.245	587.202	1.428.240
Indatrop	-	736.516	1.137.028	954.513	2.036.971
La Graja	-	-	641.917	-	-
Total producto	1.974.000	1.858.105	2.966.673	2.038.365	3.808.271

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONCADE (2003b).

En el caso de la producción de la piña, las asociaciones lograron controlar la producción, los centros de empaque y abrir un espacio propio para la exportación de su producto. No obstante, el grueso de la exportación aún queda bajo control de las empresas privadas.

Cuadro 22

Exportación de piña por empresas privadas y asociaciones, 1999-2003

Empresa	Total importe en US\$				
	1999	2000	2001	2002	2003
Banamera Boliviana SRL	-	19.817	7.600	-	68.603
Chapare Exporta SRL	-	43.700	-	-	-
Cofrut	-	19.000	-	-	-
Hacienda Norita	-	4.085	24.226	-	-
Frutinagro	-	-	12.017	-	66.217
Bolibanana	-	-	-	1.225	-
Unapiña	-	-	-	114.208	28.969
Kwill Import Export	-	-	-	-	55.791
Tropical Argentina	-	-	-	-	78.236
Zap (Chile)	-	-	-	-	30.340
Subtotal producto	75.000*	86.602	43.843	115.433	328.156

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONCADE (2003b).

* No existen datos por empresa que indiquen el origen del total.

Otros productos, como el maracuyá y la pimienta, aún son de consumo local, y la comercialización se realiza en este nivel.

También se cuenta con pequeñas empresas agroindustriales privadas, que exportan frutas deshidratadas, y las cantidades de exportación están en aumento. En este rubro, hay una asociación, Ecovir, que logró ingresar en la exportación.

Cuadro 23

Exportación de piña por empresas privadas y asociaciones, 1999-2003

Empresa	Total importe en US\$				
	1999	2000	2001	2002	2003
Naturaleza Té de fruta de piña	-	137.000	136.475	31.170	-
Ecovir Fruta deshidratada	-	-	38.200	-	-
Agroinbo	-	-	-	15.690	38.596
La Khochalita	-	-	-	-	3.420
Total producto	-	137.000	174.675	46.860	42.016

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONCADE (2003b).

Finalmente, se debe mencionar que, a pesar de que el CONCADE descartó la participación de las asociaciones en la agroindustria y la exportación, esto no resultó un obstáculo para que algunas asociaciones fijaran como meta a mediano plazo tomar el control de las plantas de procesamiento y de la exportación de sus productos. Este desafío implica un gran esfuerzo que podría ser impulsado con un cambio de política estatal de mayor participación a las organizaciones campesinas en el ciclo de producción, transformación y exportación.

PLAN DE EMERGENCIA DE REACTIVACIÓN DE LA EMPRESA PRIVADA Y ASOCIACIONES

Otro de los momentos de intervención del CONCADE a favor de la empresa privada, así como de las asociaciones, se dio en el año 2003, debido a la pérdida de cultivos y mercados de los productos de desarrollo alternativo por los bloqueos en septiembre de 2002 (30 días de bloqueos continuos) y los ataques de los sindicatos campesinos contra las instalaciones de las asociaciones de desarrollo alternativo.

Es así que las pérdidas estimadas por estos eventos daban como resultado:

Pérdidas por destrucción de bienes de asociaciones, 117 mil dólares.

Pérdidas por bloqueo de una cosecha de piña, 823 mil dólares.

Pérdidas por bloqueo en comercialización del palmito, 1 millón 800 mil dólares.

Pérdidas por bloqueo en el sector hotelero [no especifica cifra] (CONCADE, 2004: 91).

Con el fin de estabilizar la producción y comercialización, la USAID aprobó la utilización de 850 mil dólares para cubrir parte de la pérdida de todos los sectores en todo el Trópico de Cochabamba.

El contratista respondió a una solicitud de la USAID-Bolivia y propuso que se enmendara su contrato para que pudiera incluir un nuevo Objetivo Especial Número Seis, denominado Apoyo de Emergencia para Estabilizar la Economía del Chapare, con un presupuesto de 850 mil dólares (CONCADE, 2004: 91).

Para finales del año 2004, un total de 30 empresas recibieron una compensación económica.

OTROS PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO

En forma paralela al funcionamiento del programa USAID-CONCADE, se obtuvo la participación de otros cuatro programas de desarrollo que trabajaron en el Trópico de Cochabamba, con el objetivo de cooperar en la erradicación de los cultivos de coca por medio de acciones en el campo del desarrollo. Estos programas se incluyen en el Cuadro 24.

Cuadro 24
Proyectos de desarrollo alternativo, 1997-2004

N°	Programa	Período de ejecución	Financiador externo	Total financiamiento (en dólares)
1	Programa de apoyo a la estrategia del desarrollo alternativo en el Chapare (PRAEDAC) (Bol B7-310/96/41)	1998-2004	Unión Europea	26.510.000
2	Manejo, conservación y utilización de los recursos forestales en el Trópico de Cochabamba (Jatun Sacha) (Fase II) (AD/Bol/97/C23)	1997-2002	UNDCP	9.435.915
3	Articulación del desarrollo alternativo con el SISPLAN (AD/Bol/99/D69)	1999-2001	UNDCP	924.695
4	Capacitación de mano de obra y promoción de microempresas en apoyo a encauzar la erradicación de cultivos de coca en el Trópico de Cochabamba. AD/Bol/00/E07	2000-2001	UNDCP	5.015.400
	Subtotal Trópico de Cochabamba	-	-	41.886.010

Fuente: Elaboración propia en base da datos de Viceministerio de Desarrollo Alternativo (2002).

El alcance de estos programas fue el siguiente:

PRAEDAC

En junio de 1990, el canciller Alemán Helmut Kohl declaró que “la guerra contra las drogas sólo puede ser exitosa con una estricta cooperación internacional. Además del suplemento de drogas, [se] requiere eliminar las causas económicas y sociales en los países productores” (Potter et al., 2002: 61). Con esta visión, la Unión Europea concibió que la guerra contra las drogas se daría a través del desarrollo alternativo²⁶⁵, para lo cual formuló el Plan de Acción de Cooperación

²⁶⁵ “Proceso para prevenir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contienen sustancias para drogas narcóticas o psicotrópicas, a través de un diseño específico de medidas de desarrollo rural en el contexto de una economía nacional de crecimiento y esfuerzos de desarrollo sostenible en países donde se realizan acciones en contra de las drogas, [reconociendo las] características particulares socioculturales de los grupos y plan [lícito] contra las drogas (GTZ-UNODC en Jones, 2004b: 2).

Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo (Jones, 2004a: 7).

Bajo este concepto fue diseñado el Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo en el Chapare (PRAEDAC Bol/B7-310/96/41), convenio entre Bolivia y la Comunidad Europea (8 de abril de 1997). El inicio de las actividades de este programa se dio en 1999 y duró hasta 2004, con un presupuesto de 24.100.000 euros, de los cuales Bolivia dio como contraparte 5.100.000 euros.

La estructura institucional del PRAEDAC fue compuesta por el Viceministerio de Desarrollo Alternativo y la delegación de la Comisión Europea en Bolivia. En tanto que su unidad de gestión estuvo compuesta por dos codirectores, uno nacional y otro europeo.

El objetivo general del PRAEDAC consistió en “contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible del Trópico de Cochabamba, apoyando las políticas nacionales de desarrollo alternativo y descentralización administrativa, bajo un marco de manejo racional de los recursos naturales”. Partiendo de esta definición, el alcance de las acciones del PRAEDAC en el Trópico de Cochabamba abarcó:

- Garantizar el derecho propietario de la tierra a los pobladores rurales del Trópico a través de la titulación.
- Dinamizar el desarrollo económico de la región a través de la otorgación de créditos agropecuarios.
- Mejorar las condiciones de vida de los pobladores del Trópico, ampliando y haciendo más eficientes los servicios básicos, e incrementar la capacidad de planificación y gestión del personal técnico y administrativo de los municipios.
- Lograr un manejo más adecuado de los recursos naturales en el Trópico, reduciendo la deforestación y fomentando el uso racional de los bosques.

Ahora bien, desde la perspectiva de las organizaciones, este programa constituyó un soporte a los municipios del Trópico de Cochabamba, ya que la cooperación no se encontraba sujeta al concepto de “condicionalidad” impuesto por USAID-CONCADE. No obstante, la buena predisposición los componentes de este programa presentaba algunas limitantes, que se describen, a continuación:

SANEAMIENTO DE TIERRAS

El PRAEDAC asumió que existía carencia de seguridad jurídica en la posesión de la tierra, y desconocía el “saneamiento interno” que maneja el sindicato en las comunidades. Por otra parte, ignoró los títulos y

documentos de propiedad existentes en los sindicatos de colonización, lo cual derivó en el error de alinearse al discurso del gobierno que criticaba la “dictadura sindical” contra los campesinos que se encontraban presionados para participar en las movilizaciones a costa de ser despojados de sus tierras.

Asimismo, el Saneamiento Básico fue una propuesta diseñada por empresas consultoras y sin ningún tipo de opinión a los campesinos; fue impuesta y no contó con participación campesina en cuanto a su alcance, demandas y prioridades.

Es en este sentido que el PRAEDAC financió el proceso de Saneamiento Catastral (CAT-SAN), y seleccionó al consorcio europeo BKP para ejecutar los trabajos de campo bajo supervisión del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

Entre los logros del saneamiento financiado por el PRAEDAC, estuvo la entrega de 409 títulos ejecutoriales y registrados en derechos reales, hasta mayo de 2004.

Por otra parte, el CAT-SAN logró revertir tierras de concesiones de terratenientes en una superficie de 35 mil hectáreas en la zona de yukis y 45 mil en la zona de yuracarés (Entrevista de Assis-Salazar a Zambrana, director del INRA, 2 de diciembre de 2005). Las tierras revertidas pasaron a formar parte de los Territorios Comunales de Origen de los yukis y de los yutacarés.

El costo del saneamiento en el Trópico de Cochabamba fue de 5,8 millones de euros.

COMPONENTE CRÉDITOS

El PRAEDAC implementó también un programa de créditos que fue fiel al criterio del desarrollo alternativo de la USAID, en cuanto a que también fue dirigido hacia emprendimientos privados y empresariales del Trópico de Cochabamba, y llegó a disponer de un total de 3,9 millones de euros. La gestión de estos fondos se encuentra a cargo de la ONG nacional CIDRE, que otorgó créditos bajo la siguiente condicionalidad: no invertir en cultivos de coca, en compra de tierras ni en motosierras, y contar con títulos de propiedad sobre la tierra, que queda como prenda de garantía y es objeto de remate²⁶⁶.

Bajo estas condiciones, el CIDRE inició el proceso de créditos a mediados de mayo de 2001, cuyo resultado en el primer año se observa en el Cuadro 25.

266 Esta condicionante es contraria la ley, ya que de acuerdo con la misma, toda pequeña propiedad que tiene como fin la reproducción familiar es inembargable e imprescriptible.

Cuadro 25
Préstamos otorgados por el PRAEDAC, 2001-2002

Gestión	Totales		
	N° Préstamos	N° Familias	Importe US\$
Mayo-diciembre de 2001			
Total gestión	194	408	945.123
Enero-agosto de 2002			
Total gestión	159	204	627.275
Total general	353	612	1.572.398

Fuente: Elaboración propia con base en datos de PRAEDAC (2003).

De estos préstamos, la mayor parte fue invertida en el sector productivo (92%), y los rubros más utilizados fueron los de la ganadería-lechería con el 23%, infraestructura con el 20%, y producción de banano con el 14% (PRAEDAC, 2003).

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

El otro componente del PRAEDAC fue el de apoyo en obras de saneamiento sanitario, educación, salud y apoyo a la gestión municipal. Para este fin, este programa contó con 5,8 millones de euros. En este punto, la planificación se realizó sobre la base de demandas de los municipios, los cuales fueron procesados y definidos por el PRAEDAC. Para ello, los municipios aportaron el 25% del costo total de las obras, y el PRAEDAC asumió el restante 75%.

Sin duda alguna, bajo esta cooperación los municipios resultaron muy favorecidos, ya que desde 1998 hasta 2002 el Trópico se benefició con 49 obras.

Saneamiento Básico, se han ejecutado 14 proyectos con un costo total de US\$ 1.009.746 [...] Infraestructura de educación, se han encarado 12 proyectos de educación con una inversión total de US\$ 431.614 [...] Obras de salud, se han ejecutado 10 proyectos con un presupuesto total de US\$ 288.927 [...] Obras de apoyo a la producción, total de US\$ 130.074 [...] Obras de infraestructura vial, con una inversión de US\$ 23.252 (PRAEDAC, 2003: 14-15).

Un punto que critican los municipios en estas obras fue el referido a las licitaciones unilaterales de las adjudicaciones, que no contaron con participación de los municipios, pese a su aporte local.

Esto provocó además preocupación y malestar en las autoridades, ya que por esta vía de “convenios” con el PRAEDAC, estas pierden la

oportunidad de dirigir la licitación y con ello disminuyen la posibilidad de percibir ingresos por cobro de “comisiones” o diezmos.

CONTRAPARTE NACIONAL DEL PDAR EN PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO

Como se mencionó anteriormente, el Programa de Desarrollo Alternativo Regional (PDAR) inició sus tareas en 1984, y fue formado, fortalecido y financiado por la USAID con el fin de contar con una instancia nacional que apoye las tareas de ejecución de los proyectos diseñados por la AID-USAID.

Pero la visión campesina sobre esta entidad guardaba una mala imagen, a raíz del autoritarismo de sus miembros, que manejaron el desarrollo alternativo como un “favor” que hacían a los campesinos. Paralelamente, la exagerada ostentación de lujo (movilidades, oficinas, hoteles, restaurantes, entre otros) y los largos procedimientos administrativos hacían que los campesinos –grupo meta– perdieran confianza en esta institución.

El desarrollo alternativo ha sido un botín político de todos los gobiernos sucesivos, un camino de ganar más dinero, de dar trabajos a los militantes políticos. El personal técnico escogido fue más por su filiación política que por su experiencia. Conocemos eso muy bien. Los proyectos tienen una larga burocracia, y sus recursos benefician a los burócratas. La gestión de los proyectos es elitista, los proyectos son impuestos (Jones, 2004a: 9).

Pero esta “mala imagen” y descrédito no sólo circulaba entre los campesinos, sino también entre los propios funcionarios norteamericanos, tanto de la AID como de la USAID y el DAI, para quienes los funcionarios del PDAR cargaban el estigma de ocupar “cargos políticos del MIR-ADN”, con la larga lista de ineficiencia, servilismo y corrupción que traía consigo la designación y conservación de estos cargos.

El consultor de AID, Tex Ford, dijo que el PDAR mantiene una conexión con los partidos políticos. Para él se tiene la siguiente ecuación: PDAR = CONCADE = DAI = ADN-MIR (Potter et al., 2002: 39).

Bajo este estigma, el personal del PDAR, y sobre todo los cargos directivos, no contaban con el respeto de su contraparte financiera. No obstante, esta mala imagen permitía instrumentalizar al PDAR para los fines impuestos por la AID y la USAID en el tema de erradicación de cultivos de coca y desarrollo alternativo, sin importar

incluso el alto costo que implicaba para la AID mantener una burocracia dependiente.

Este tema de dependencia también era reconocido por los propios jefes de estos partidos políticos:

Un líder del partido de gobierno del MIR admitía [...] que el PDAR llegó a ser un “elefante blanco”, por su largo e ineficiente trabajo. Él se quejaba de que el personal del PDAR, DIRECO y del IBTA absorbía hasta el 50% del total del presupuesto del desarrollo alternativo en el Chapare [...] [añadiendo] que el número de empleados y calidad de los recursos estaban “sobredimensionados” al nivel de inversiones (Painter, 1994: 135).

Esta situación se confirma con los altos costos por pago de personal del desarrollo alternativo, cuyos salarios se encontraban en el rango de los 2 mil a los 5 mil dólares mensuales. Para los consultores norteamericanos y de gobierno, hasta US\$ 5.500 mensuales, además de las comodidades que implican los viáticos al Chapare, dotación de vehículos de lujo, residencial confortable en el Chapare, etc. Esto hacía que el trabajo de campo llegara a ser un verdadero centro vacacional para este personal jerárquico.

RESULTADOS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO Y REALIDAD CAMPESINA

Ya pasaron tres décadas desde que se dio inicio al primer programa de desarrollo alternativo, y en cada una de las cuatro etapas se mantuvieron los discursos oficiales sobre los éxitos de la sustitución de los cultivos de coca y la nueva economía en el Trópico de Cochabamba. Por otro lado, desde las comunidades campesinas de colonizadores continúan las voces de protesta por la falta de nuevas oportunidades, la exclusión social y la pobreza en la que se encuentran las familias campesinas.

En un intento por realizar un análisis comparativo entre estos dos puntos de vista, se presenta a continuación una descripción y reflexión de los logros alcanzados por los programas de desarrollo alternativo y su impacto sobre las condiciones de pobreza de la región.

VISIÓN OPTIMISTA SOBRE LOS LOGROS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

Los resultados del desarrollo alternativo pueden ser evaluados o medidos desde los objetivos de cada uno de los programas implementados en el Trópico de Cochabamba. No obstante, el objeto de estudio de esta

investigación no se centra en realizar un listado de obras de los programas y proyectos implementados, sino en el impacto y cambios sobre la situación de pobreza provocados por las políticas públicas de erradicación y sustitución de la economía de la coca-cocaína.

Bajo este interés, a continuación se abordarán en forma sintética los principales logros obtenidos por los programas de desarrollo alternativo, considerando el punto de vista oficial en cuanto inversión e impacto de los cambios de producción a nivel regional y familiar.

INVERSIÓN GLOBAL DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO

De acuerdo con el Viceministerio de Desarrollo Alternativo (2002), la inversión total realizada desde 1984 hasta el año 2000 por concepto de desarrollo alternativo fue de US\$ 448.962.328, de los cuales se destinó a la región del Trópico de Cochabamba el 92%, es decir, 413.045.341,76 millones de dólares.

A este monto global se debe añadir la inversión realizada por el primer programa de desarrollo alternativo, que fue el PRODES (1975-1984), por lo cual el monto total se aproximó a los 500 millones de dólares²⁶⁷. De esta cantidad, los donantes aportaron el 79% de los recursos, es decir 395 millones de dólares²⁶⁸, y el 26% (105 millones de dólares) fue un aporte nacional.

DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE LA ECONOMÍA CAMPESINA

Otro de los indicadores presentados por los programas de desarrollo alternativo sobre el éxito de sus actividades es el incremento de todos los cultivos que no sean coca, los cuales son presentados como resultado de su labor y esfuerzo. Frente a esta posición, es necesario realizar un corte en el avance cronológico del desarrollo de los principales cultivos agropecuarios, y diferenciar aquellos que fueron promovidos por el desarrollo alternativo de aquellos que no contaron con la promoción y difusión del mismo. En este intento presentamos el Cuadro 26.

267 Otras estimaciones dan cuenta del siguiente cálculo: Presidencia de la República, superior a 480 millones de dólares entre 1984 y 2003 (Presidencia de la República, 2004: 21); Vellinga (1998: 13) estima que este monto alcanzó a 567 millones de dólares entre 1983-1997.

268 EE.UU. (56%), Naciones Unidas (24%), Alemania (11%), Comisión de la Unión Europea (6%) y otras fuentes externas (3%) (Vellinga, 1998).

Cuadro 26
Cultivos del Trópico con y sin fomento del desarrollo alternativo

Cultivo / Año	Cultivos con apoyo del desarrollo alternativo									
	1986	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2003
Banano	7.962	10.762	12.408	13.600	14.190	10.988	13.559	12.450	12.940	29.173
Plátano	3.038	3.484	4.795	5.300	7.442	10.212	9.201	8.300	8.900	-
Pimienta	-	24	31	40	34	79	61	163	278	432
Palmito	-	227	309	600	642	3.321	4.876	3.000	2.725	6.434
Maracuyá	-	63	85	45	186	580	788	158	112	178
Piña	338	2.608	3.355	2.200	3.424	3.804	3.952	1.660	1.840	2.937
Subtotal	11.338	17.168	20.983	21.785	25.918	28.984	32.437	25.731	26.795	39.154
En %	28	29	30	28	28	30	31	24	26	29
Cultivos sin apoyo del desarrollo alternativo										
Pastos	11.500	20.561	20.646	25.000	22.769	23.539	25.678	28.232	29.414	33.595
Cítricos	3.000	7.778	11.120	11.420	18.104	20.114	21.201	22.320	23.110	-
Yuca	3.400	4.156	5.234	5.900	6.473	6.773	6.171	8.000	6.125	-
Arroz	8.500	6.177	7.985	8.100	11.576	6.851	6.775	8.000	10.110	-
Otros	2.875	3.977	4.435	4.700	7.519	10.035	12.826	16.221	18.405	-
Subtotal	29.275	42.649	49.420	55.120	66.441	67.312	72.651	82.773	87.164	33.595
Total general	40.613	59.817	70.403	76.905	92.359	96.296	105.088	108.504	113.959	72.749

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONCADE (2002b).

Tras dos décadas de los programas de desarrollo alternativo, se tiene que los cultivos promovidos alcanzaron a cubrir tan sólo el 29% del total de la superficie cultivada en el Trópico, lo que confirma que las familias campesinas, si bien aceptaron estos cultivos, al mismo tiempo mantuvieron patrones de diversificación de cultivos, en los cuales se incluía la coca. Esta estrategia campesina veló por la seguridad alimentaria y la producción de excedentes para su comercialización.

SURGIMIENTO DEL SISTEMA DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Otro elemento que se resalta es el incremento de la actividad ganadera, que se dio en gran medida por iniciativa propia de las familias campesinas, y en menor grado por apoyo de los programas de desarrollo alternativo (privatización y fracaso de MILKA).

La peculiaridad de esta actividad es la presencia de una actividad ganadera especializada, sobre todo en pequeña escala, como parte de la estrategia familiar de diversificación productiva. De esta manera, es posible comprender que la producción de forrajes llega a ocupar una cuarta parte de la superficie agrícola (35.595 hectáreas).

Este incremento permitió a su vez un despegue en la población de ganado vacuno, que ascendió de 34.989 cabezas en 1996 a 62.135 en el año 2000 (Ardaya, 2004), lo que la convierte en una región ganadera con amplio potencial.

VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN EL TRÓPICO DE COCHABAMBA

La consolidación de los sistemas de producción agropecuario-forestal permitió al Trópico de Cochabamba orientar su producción hacia los mercados, y posibilitó un incremento del valor de la producción de 2,6 millones de dólares en 1999 hasta los 37 millones de dólares en 2003.

EXPORTACIÓN

Se debe resaltar que uno de los resultados exclusivos del desarrollo alternativo fue la apertura de los mercados internacionales para el banano, piña y palmito principalmente, lo que permitió un crecimiento de volúmenes y ventas en mercados exteriores (en 1997 se obtuvieron 500 mil dólares por exportación; en 2000, alcanzó a 4,8 millones de dólares; en 2002, 6,9 millones de dólares, y en 2003, 12,8 millones de dólares). Este crecimiento muestra la tendencia de aceptación de los productos exportados así como la consolidación de los mercados.

INGRESOS PER CÁPITA DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

Finalmente, según CONCADE (2004), el impacto de los programas de desarrollo alternativo sobre la economía familiar campesina logró alcanzar el siguiente ingreso anual familiar per cápita: US\$ 1.706 (2000), US\$ 2.055 (2001), US\$ 2.138 (2002) y US\$ 2.275 (2003).

Estos datos carecen de una mayor referencia que permita identificar el tipo de familia campesina que accede a este ingreso anual.

PROPUESTA DE INCORPORACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN DESARROLLO ALTERNATIVO

Debido al éxito de la Participación Popular (1994), que institucionalizó el rol de los municipios como responsables de planificación y desarrollo local, los programas de desarrollo alternativo observaron que una vinculación directa con los municipios podía facilitarles el cumplimiento de sus objetivos, ya que les permitía ampliar la participación campesina y contar además con recursos provenientes del Tesoro General de la Nación. Con esto se pretendió cubrir la crítica de falta de participación y sostenibilidad que sobresalían tanto en evaluaciones internas como externas (Jones, 2004b).

En junio de 2000, se dieron los primeros acercamientos, y se identificaron proyectos comunes en el Viceministerio de Desarrollo Alternativo y la USAID con los municipios, lo que permitió transferir un 30% de las actividades de los programas de desarrollo alternativo a los municipios²⁶⁹.

No obstante estos avances, el gobierno y la USAID-DAI no mostraban mayor entusiasmo por consolidar una “posición proactiva con los municipios, ya que estos se encontraban bajo control del partido político de los coccaleros (MAS) que tuvo una amplia participación en los bloqueos del año 2000” (Jones y Oviedo, 2001: 16). Por tal razón, la posición y política del gobierno como de los propios municipios fue cambiante, y ambos pretendían instrumentalizar la relación a sus propios fines y objetivos.

En este juego, el gobierno y la USAID buscaron que los municipios aceptaran el desarrollo alternativo y el cofinanciamiento de sus actividades, manteniendo el espíritu del concepto de “condicionalidad” y erradicación de cultivos de coca.

Por otra parte, los municipios del Trópico representados por la Coordinadora de las Seis Federaciones consolidan la Mancomunidad de Municipios, y demandan que todos los fondos de la cooperación internacional destinados al desarrollo alternativo pasen a la administración de la Mancomunidad del Trópico. A esta intención, se añadió el concepto de “desarrollo con coca”, que implica que las tareas de desarrollo alternativo abandonarán la “condicionalidad” y aceptarán la producción de coca para uso tradicional.

Por último, en este atrincheramiento, las federaciones y la Mancomunidad del Trópico sentían que aventajaban al gobierno y a la USAID, ya que los municipios, a partir de la Ley de Participación Popular, constituyen un marco institucional sólido y de amplia continuidad. En cambio, el desarrollo alternativo, con sus diferentes programas a futuro como el CHF Internacional (2004-2009) siempre tendrá un límite en el tiempo, lo que lo hace vulnerable en la sostenibilidad de los logros alcanzados.

FALSO ANUNCIO SOBRE EL FIN DE LA POBREZA EN EL TRÓPICO DE COCHABAMBA

Retomando los datos presentados por el desarrollo alternativo, que sostenían que el ingreso per cápita en el Trópico de Cochabamba alcanzó a US\$ 2.055 en el año 2001 y a US\$ 2.275 en 2003 (CONCADE, 2004), era posible afirmar que ya no había pobreza en el Trópico por acción de

269 Estos proyectos fueron formulados por el Plan de Acción de Desarrollo Alternativo Municipal para el Trópico de Cochabamba (2001-2003) por el ingeniero Juan Antezana.

las políticas de erradicación de los cultivos de coca y los nuevos cultivos “lícitos” del desarrollo alternativo.

Sin embargo, la celebración de este éxito queda inmediatamente rechazada por los resultados del Censo Nacional de 2001, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que concluye que los niveles de pobreza en el Trópico de Cochabamba para el año 2001 alcanzaban a alrededor del 85% de su población, y los “no pobres” llegaban tan sólo al 15%. El detalle de los niveles de pobreza se observa en el Cuadro 27.

Cuadro 27
Pobreza en el Trópico de Cochabamba, Censo 2001

Municipio	Pobres intercensal (en %)		Censo 2001 no pobres		Censo 2001 pobres		
	Censo 1992	Censo 2001	Necesidades básicas satisfechas	Umbral de pobreza	Pobreza moderada	Indigencia	Marginalidad
Villa Tunari	96,80	87,20	970	5.557	26.589	17.792	235
Chimoré	94,80	82,70	198	2.213	7.809	3.735	10
Puerto Villarroel	94,90	81,70	824	6.165	22.571	8.602	14
Pojo Entre Ríos	98,50	87,50	189	4.026	17.495	12.057	82
Tiraque Shinahota	97,50	84,10	492	4.895	19.992	8.581	2
Total Trópico			2.673	22.856	94.456	50.767	343
Trópico (en %)	96,49	84,67	1,56	13,36	55,21	29,67	0,2
Total Trópico (en %)	-		14,92		85,08		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE (2002).

Si comparamos los datos del INE con la afirmación del CONCADE en cuanto a que el ingreso por familia en 2001 alcanzaba a US\$ 2.055, podemos ver que esta población en realidad sólo abarcaba el 1,56% y, si se fuerzan los datos, como mucho llegaba al 15% de la población total del Trópico de Cochabamba, que debía contar con un ingreso diario de US\$ 5,6.

Ahora bien, si se contextualiza el momento, se observa que el censo se llevó a cabo en el año 2001, en una dinámica de alta presión militar, violencia y éxito en la erradicación forzosa de la coca. Cabe recalcar que la coca en este año representaba para la economía campesina el 80% del ingreso de las familias. Por tanto, nos encontramos en un momento de caída y profundización de las condiciones de vida de los pobladores del Trópico, en el que seguramente la mayor parte

del 55% que se encontraba bajo una situación de pobreza madurada pasó incluso a una situación de indigencia.

Durante el momento de caída de la economía de la coca, se observa también que la tasa de analfabetismo llegó al 19% de la población mayor de 15 años, y el grupo de las mujeres resultó el más vulnerable en esta situación, con prácticamente el 30% de analfabetas.

Cuadro 28

Tasa de analfabetismo y alfabetismo, población de 15 años o más (en %)

Municipios	Tasas de analfabetismo			Tasas de alfabetismo		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Villa Tunari	18,99	11,19	30,8	81,01	88,81	69,20
Pojo Entre Ríos	19,97	11,48	30,72	80,03	88,52	69,28
Chimoré	14,61	7,92	25,53	85,39	92,08	74,47
Puerto Villarroel	17,61	10,04	27,99	82,39	89,96	72,01
Tiraque Shinahota	22,59	11,38	34,5	77,41	88,62	65,50
Total Trópico	18,75	10,40	29,90	81,24	89,59	70,09

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE (2002).

Por otra parte, en el tema viviendas, para el año 2001, se tiene que un 35% de las mismas es de baja calidad y sólo el 9,22% es de alta calidad; la mayoría (55%) corresponde a una calidad media.

Pero también la situación de pobreza en las viviendas campesinas se comprueba con el escaso acceso a los servicios básicos, como la instalación de agua limpia, a la que sólo accede el 24% la población; el restante 76% carece de este recurso. En cuanto a energía eléctrica, aún quedan privadas cerca del 68% de las familias, y carente de gas licuado se encuentra el 76%, que sigue dependiente de la recolección de arbus-tos y leña del monte. Esta situación de escasez y pobreza demuestra el listado de demandas urgentes que aún no fueron atendidas.