

Desarrollo alternativo en el Perú: treinta años de aciertos y desaciertos

Alternative development in Peru: thirty years of success and unsuccess

Ernesto Moisés Parra y Guerra

Director Técnico Proyecto TDPERU87FPE en Perú
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Correo: emparray@hotmail.com

Resumen

Apesar de los grandes esfuerzos del Estado peruano por reducir los cultivos ilícitos de coca e impulsar el desarrollo alternativo para favorecer las condiciones de inversión y desarrollo productivo del medio rural en las principales cuencas cocaleras; el Perú, nuevamente, representa el país con mayor producción de hoja de coca y cocaína en el mundo. Las políticas y estrategias de lucha contra las drogas por medio de las cuales se ha intentado contener y reducir la extensión de cultivos ilegales, han venido evolucionando a lo largo del tiempo, pero han optado básicamente por dos estrategias: los programas de erradicación para reducir las áreas de cultivos con la finalidad de disminuir la oferta de hoja de coca, o los programas de desarrollo alternativo dirigidos a promover actividades y cultivos lícitos como alternativas económicas y sociales para los productores cocaleros. El presente trabajo contiene algunos elementos que tratan de explicar las diversas razones que inciden en la dinámica productiva de la coca a partir de un balance de las políticas y estrategias de erradicación y desarrollo alternativo, los cuales han venido aplicándose en Perú durante los últimos años para enfrentar la problemática cocalera articulada al tráfico ilícito de drogas.

Palabras clave: producción de hoja de coca, desarrollo rural peruano, desarrollo alternativo peruano, tráfico ilícito de drogas.

Abstract

In spite of the efforts set forth by the Peruvian Government to reduce illicit coca crops and promote alternative development in favor of investment conditions and productive development of rural areas in the main coca basins, Peru, once again represents the country with the greatest production of coca leaf and cocaine in the world. Anti-drug policies and strategies through which the Government has

tried to contain and reduce the extension of illicit crops have been evolving throughout time, but there are basically two strategies which have been selected: eradication programmes to reduce the area of crops with the objective of reducing the coca leaf supply, or alternative development programmes directed at promoting licit activities and crops as economic and social alternatives for coca producers. The present work contains elements that try to explain the different reasons that affect the productive dynamics of coca stemming from a balance of policies and alternative development models that have been applied in Peru during the last years to confront coca farming articulated to illicit drug trafficking.

Keywords: Coca leaf production, Peruvian rural development, Peruvian alternative development, illicit traffic of drugs.

Introducción

Para entender el tema del Desarrollo Alternativo y su enorme complejidad como parte de cualquier programa de Desarrollo Rural, se tendrían que estudiar detenidamente la historia y las características culturales, económicas y políticas de cada uno de los países en donde se ha originado el problema de la expansión de cultivos para la producción ilegal de drogas. En el caso del Perú, hablar del desarrollo alternativo es probablemente uno de los temas más polémicos que se haya discutido durante los últimos 30 años, lo cual ha llevado a una serie de consideraciones y disquisiciones teóricas, muchas veces exageradas y otras poco comprendidas. Lo cierto es que hay un constante debate y diferentes apreciaciones sobre el tema que no son objeto del presente estudio; sin embargo, la revisión de algunos antecedentes y conceptos básicos permitirá una mayor comprensión de esta teoría.

La problemática de la hoja de coca hacia la ilegalidad ha tenido dinámicas criminales, de cultivo y trasiego de droga muy similares en todas las cuencas cocaleras del Perú. La mayor expansión geográfica del cultivo se atribuye, por un lado, a la migración continua de pobladores andinos en búsqueda de oportunidades y, por otra parte, al desplazamiento de campesinos intervenidos por la erradicación hacia nuevos sectores (especialmente con escasa presencia del Estado) para continuar con el ciclo migratorio vicioso de la producción de hoja para su venta a los grupos delictivos, dando así lugar al ilícito negocio de las drogas. La presencia del narcotráfico como efecto posterior de esta dinámica productiva que subsume el incremento del valor del producto a la misma ilegalidad, genera una mayor demanda de hojas de

coca para la elaboración de drogas cocaínica y consecuentemente se genera un incremento desmesurado de las áreas dedicadas al cultivo de coca.

El tráfico ilícito de drogas (TID) intensificó sus actividades en el país a partir de la década de los setentas, generando entonces un acelerado crecimiento de la actividad cocalera que llegó a sobrepasar la capacidad de control del Estado, en un proceso al que se denominó el “Boom de la coca”. De las 16 mil hectáreas registradas en el año 1963, se estima que se incrementó a 257519 para el año 1992 (Instituto Cuanto, 1993); sin embargo, cálculos razonables de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) indican que en realidad ese año el Perú llegó a tener 129100 hectáreas, que representan la mayor extensión registrada en su historia, tendencia que fue alentada por diversos factores coincidentes: crisis de la producción agrícola tradicional, incremento del consumo de drogas en los países en desarrollo, pobreza extrema en las zonas rurales y violencia política.

Esto determinó que en algunas cuencas y zonas rurales del Perú, se generara un cambio en los sistemas de producción al pasar de un sistema agrícola tradicionalmente diversificado a un sistema predominantemente cocalero. Como resultado de este cambio, las superficies que anteriormente estaban dedicadas a otras cosechas legales y a la constitución de nuevas zonas de colonización, terminaron convirtiéndose en centros importantes de producción ilícita de coca, dominada por el narcoterrorismo. Factores como las condiciones naturales y agroecológicas que ofrecen la selva peruana, la situación y expectativas económicas de los campesinos y las organizaciones de traficantes, así como el grado de exclusión social de algunas zonas rurales, favorecieron la rápida propagación de la actividad cocalera.

Entre las décadas del 80 y 90, el TID fue convirtiéndose progresivamente en una amenaza que menoscababa las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad, así como la estabilidad, la seguridad nacional y la soberanía del país. Entre los efectos negativos más importantes podemos enunciar: i) generación de violencia, se creó un entorno favorable para la conducta delincinencial y la criminalidad; ii) generación de corrupción, se involucró a diversos sectores para sus fines ilícitos a cambio de enormes sumas de dinero; iii) soporte de la violencia subversiva, se dio una simbiosis con los grupos subversivos; y iv) deterioro de la salud de la población, se incrementó el consumo interno a las drogas.

Después de un largo periodo de bonanza, a partir de abril de 1995 se registra un ciclo de reducción del área de cultivos de coca hasta llegar a 38 700 hectáreas en el año 1999. Esta disminución obedece más a factores exógenos como la caída del precio internacional de las drogas cocaínicas que trajo una reducción drástica del precio de la hoja de coca, lo que produjo el abandono de miles de hectáreas por dejar de ser un cultivo rentable. Entre otros factores que también influyeron se consideran: el traslado de cultivos de coca a Colombia; el control de los principales precursores químicos para la elaboración de drogas, la interdicción aérea que rompió el puente aéreo para la salida de drogas; así como, la captura de los líderes subversivos y la desarticulación de los grupos terroristas ligados al narcotráfico.

La crisis de los precios se ha mantenido hasta junio de 1998. A partir de esta fecha, la mejora de los precios renovó el interés por la rehabilitación productiva de cicales abandonados y el incremento de la inversión en esta actividad. Como resultado, a partir del año 2000 se registra un incremento sostenido de la extensión de coca, hasta alcanzar un área de 62 500 hectáreas con una producción de 131 295 TM de coca en el año 2011. Entre otros factores que explican esta nueva tendencia se consideran: el incremento de la demanda internacional de la droga sobre todo en nuevas zonas geográficas como Europa, Asia y América Latina; la ausencia de una implementación efectiva y eficaz de las estrategias nacionales de lucha contra la droga, y la significativa reducción de cultivos de coca en Colombia que originó una relocalización (efecto globo) de los cultivos de coca en Perú y Bolivia.

Estos factores evidencian que después de 30 años de esfuerzos intentando reducir la extensión de cultivos y la oferta de coca ilegal, la problemática cocalera sigue latente, si se le juzga a partir de los objetivos trazados por el Estado peruano para hacer frente a la extensión y producción de hoja de coca articulada al TID, ya que el Perú nuevamente ha pasado a ser el país con mayor superficie sembrada de cultivos de coca, así como el mayor productor de hoja de coca y cocaína en el mundo. Según el informe de monitoreo de UNODC-2013, la extensión de cultivos para el año 2012 alcanzó las 60 400 hectáreas con una producción estimada de 128,739 TM de hoja de coca, superando, después de muchos años a Colombia.

Las políticas y estrategias de intervención a partir de las cuales se han impulsado distintos programas y proyectos para contrarrestar el fenómeno de la producción cocalera y generar procesos de transformación del medio

rural, han venido evolucionando y perfeccionándose a lo largo del tiempo. No obstante, se han centrado básicamente en dos estrategias: los programas de erradicación forzada o concertada para reducir las áreas de cultivos con la finalidad de disminuir la oferta de hoja de coca al mercado ilegal, o los programas de desarrollo alternativo dirigidos a promover actividades y cultivos lícitos como alternativas económicas y sociales para los productores cocaleros y ex cocaleros.

De hecho, existe un debate permanente con discrepancias de fondo sobre la efectividad de estos dos enfoques, pero los resultados reflejarían que ninguna de las acciones concretas ha logrado cumplirse de forma satisfactoria y contundente con el objetivo principal de reducir la producción y tráfico ilícito de drogas. El mismo Estado peruano lo reconoce en la nueva Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD 2012-2016), al mencionar que la experiencia de los últimos años no ha priorizado la lucha contra las drogas, lo cual se expresa en el incremento sostenido de cultivos ilegales de coca desde el año 2000, y la ampliación de los efectos negativos del TID en nuestra población: marginación y exclusión, corrupción institucionalizada y violencia relacionada con los remanentes de la subversión.

El presente artículo contiene algunos elementos que tratan de explicar cómo un cultivo que nació como parte de la identidad cultural del Perú, se fue convirtiendo paulatinamente en un problema fundamental para el Estado peruano y la sociedad internacional. Se incluyen algunas consideraciones que incidieron sobre su dinámica productiva a partir de un balance de las políticas y modalidades operativas que han venido aplicándose en este país durante los últimos años como parte de la estrategia para lograr la disminución del cultivo de coca articulada al tráfico ilícito de drogas. La información utilizada se basa en la experiencia del autor como participante en diferentes programas de desarrollo alternativo durante más de 25 años en las principales cuencas cocaleras, así como la revisión de textos y documentos sobre las políticas de erradicación y modelos de desarrollo alternativo que han venido aplicándose como un proceso para prevenir y eliminar el cultivo con de medidas de desarrollo rural.

Antecedentes históricos de la coca

La hoja de la coca se extrae de la planta del mismo nombre que pertenece al género “*Erythroxylon*”, que agrupa alrededor de 250 especies. Solamente

dos de ellas contienen cocaína: la *Erythroxyton coca* que se cultiva en el Perú y la *Erythroxyton novogranatense*, que mayormente se cultiva en Colombia. La planta prospera y se desarrolla en el flanco oriental de los Andes por debajo de los 2000 msnm y llega a alcanzar de dos a tres metros de altura y a producir cosechas de 3 a 5 veces al año con una alta productividad, dependiendo de la tecnología de manejo, la edad de la planta y la pendiente de los suelos en que se ubica.

En el Perú, la coca es una planta ancestral muy ligada a su historia y cultura milenarias que ha sido cultivada desde tiempos muy remotos (2100 a.C. aproximadamente). Hojas de esta planta halladas en tumbas que datan antes del siglo IX de nuestra era, revelan que ya en esa época se conocían las bondades y usos tradicionales de este gran recurso, y desde ese entonces forma parte del patrimonio cultural y riqueza natural del país. Sabemos que fue utilizada desde los antiguos grupos preincas, como lo evidencian las representaciones de masticadores de coca encontrados en los huacos. Durante la época incaica, la coca fue considerada como planta divina o sagrada, se cultivaba principalmente para la nobleza en muy pequeñas extensiones, estaba reservada esencialmente para las solemnidades religiosas y fue usada por la realeza incaica como un símbolo de aristocracia.

Su uso en forma natural mediante la masticación de hojas llamada piccheo o chaccheo, se reporta desde mediados del siglo XVI, cuando Pedro Cieza de León (1553) deja constancia escrita en *La Crónica del Perú*, el siguiente mensaje: “En el Perú, en todo él, se usó y se usa traer la hoja de coca en la boca, y desde la mañana hasta que se van a dormir la traen, sin echarla de ella. Preguntando a algunos indios por qué causa traen siempre ocupada la boca con aquesta hierba (la cual no comen ni hacen más de traerla en los dientes), dicen que sienten poco el hambre y que se hallan con gran vigor y fuerza”.

Los cronistas narran acerca del culto y del consumo de las hojas de coca por los Incas y la nobleza política militar: “las valoraron como bienes de lujo muy preciados y de uso restringido”...llegando a ser su producción, su distribución y consumo, monopolio Inca y de la élite de panacas reales”, lo cual implicaría que las clases inferiores y los grupos sociales existentes en el imperio, que conformaban la gran mayoría, estuvieron simplemente excluidos del disfrute de este raro y aristocrático privilegio¹. El inca, sus sacerdotes

1 Mortimer W.G (1901). Perú. History of coca. “The Divine Plant” of the Incas. New York

y los conductores de los actos ceremoniales eran los únicos con potestad para obsequiarlas a súbitos mercedores, así como ofrendarlas en ceremonias religiosas, agrícolas y militares.

Cuando los españoles conquistaron el imperio incaico se percataron de los beneficiosos efectos de esta planta y masificaron su siembra y uso con la finalidad de forzar a los nativos a trabajar en los campos y las minas de oro y plata, para conferirles resistencia y reducirles el hambre y la sed les fueron continuamente suministrados hojas de coca en proporción a la severidad de las labores requeridas. Durante el tiempo de la dominación española, el hábito de la masticación de las hojas de coca se difundió en toda la población indígena, perdiendo así su carácter mágico religioso y llegando a ser utilizada como un elemento de expoliación y abuso, como pago por parte del salario de los trabajadores de las minas.

A partir de la vida republicana, la coca ya era un cultivo importante con una demanda que abastecía principalmente el consumo natural y casero de hojas bastante difundido para la masticación, por sus propiedades estimulantes, para ritos religiosos y por sus maravillosos efectos medicinales. Su uso tradicional ha sido y sigue siendo bastante generalizado entre los pobladores andinos peruanos y constituye parte de su identidad cultural y de su ecosistema. Según la Encuesta Nacional de Hogares realizada en el 2004 realizada por el INEI, existen cuatro millones de consumidores tradicionales de hoja de coca, siendo en su mayor parte poblaciones de las comunidades indígenas y campesinas.

El problema coca –cocaína - narcotráfico

El uso tradicional que se hacía de la coca en América inquietó el espíritu europeo, primero con fines científicos y luego con el codiciado objeto de comercio. En 1858 en Alemania, Niemann y Walter aíslan la cocaína, alcaloide activo de la coca, poniendo al descubierto de esta manera sus efectos narcóticos. En un principio se empleó en la medicina por sus propiedades anestésicas y más tarde para la desintoxicación de heroinómanos. En la última década del siglo XIX la empresa Parke Davis empezó a comercializar polvo de cocaína para inhalar. El consumo de cocaína se introdujo rápidamente entre la alta sociedad y el mundo artístico, tanto en Estados Unidos de Norte América como en Europa.

La apropiación indebida de la coca por el mundo occidental, que no viene a ser otra cosa que la apropiación de un alcaloide de la coca ajeno a la integridad de la planta y su uso natural en la cultura andina, terminó desvirtuando el lado bueno de la coca, de su uso tradicional, de su verdadero valor terapéutico y nutricional, para dar paso al lado oscuro de la cocaína y el narcotráfico. Pese a los trabajos de W.G. Mortimer en los cuales se marcaba la diferenciación entre coca y cocaína y los descubrimientos de Freud, quien clasificaba la coca como un estimulante y no como un narcótico, la cocaína y por extensión la hoja de coca término siendo clasificadas por la ONU en la Convención Única de Estupefacientes, en 1961, como una droga de la misma categoría que la morfina y la heroína. Irónicamente desde ese entonces el narcotráfico ha crecido de una manera espectacular.

El alcaloide cocaína posee un elevado potencial adictivo y es una de las drogas ilegales más ampliamente difundidas en el mundo, lo que a su vez crea un gran mercado para la coca. Conforme ha ido en aumento el uso indebido y el tráfico de la cocaína internacionalmente, también se ha venido incrementando la demanda interna de hoja de coca y el tráfico de sus derivados. Es evidente que la creciente demanda y los precios atractivos, llegaron a despertar interés por el desarrollo desmesurado del cultivo en el Perú, para utilizarlo en contextos ajenos y para fines enteramente diferentes de la masticación tradicional. Por ello, algunos expertos responsabilizan el incremento de los cultivos y el tráfico ilícito en los países productores a la creciente demanda de drogas en los países desarrollados.

La cocaína es una de las drogas más exitosas en términos comerciales. La demanda de alrededor de 20 millones de consumidores de cocaína, mayoritariamente en Europa, Asia y los Estados Unidos es atendida por el crimen organizado en el TID con 440 TM de clorhidrato de cocaína, por la que los consumidores pagan 85 000 millones de dólares por año². Conforme que se incrementaba la demanda mundial de cocaína, el crimen organizado que abastece al mercado internacional promovía más en los territorios de la selva peruana el cultivo de la coca mediante el financiamiento de la siembra y posterior compra de la hoja. Ellos aprovecharon, por una parte, la situación de pobreza de miles de familias, y de otra, el desarrollo de la violencia política durante los años ochentas. En este contexto, la coca se convirtió en la principal fuente de ingresos para los campesinos de la selva³.

2 World Drug Report 2011. UNODC

3 Miguel Ordinola y James Rudolph. La lucha antidrogas en el Perú: ¿aprendiendo de sus fracasos? 2004.

El TID ha aprovechado determinadas condiciones que favorecen su actividad en nuestro país. Entre ellas destacan la existencia de áreas con adecuadas características agroclimáticas, la presencia de poblaciones rurales que para subsistir se vinculan a la producción de hoja de coca destinada al TID y la insuficiente presencia del Estado en prácticamente todo orden de servicios. De acuerdo con los cálculos ejecutados por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) 93% de esta producción de hoja de coca está destinada al tráfico ilícito de drogas y sólo 7% es considerada legal, cuya producción es destinada a la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) que se encarga de abastecer la demanda de uso lícito, tratando de alguna manera de justificar la importancia social, económica y cultural que la coca cumple en las zonas andinas.

Existen evidencias de que el cultivo de coca con fines ilícitos, así como su transformación en drogas ha generado graves consecuencias contra el orden interno, la paz y la tranquilidad de los pueblos y ha constituido un factor de generación de conflictos y violencia. Adicionalmente, ha tenido efectos negativos sobre los ecosistemas de la selva, entre ellos: la deforestación con una secuela de alteraciones hidrológicas, la erosión del suelo debido a la fragilidad ecológica de los terrenos no aptos para uso agrícola, la contaminación del suelo, agua, flora y fauna de los ríos y vertientes por el uso indiscriminado de fertilizantes y agroquímicos destinados a incrementar la productividad del cultivo, y al empleo generalizado de sustancias químicas destinadas a la transformación de la hoja de coca en drogas.

Las políticas de erradicación de la coca como parte de la lucha contra las drogas

En 1961, el gobierno peruano de turno, sin tomar en cuenta la tradición histórica y cultural de la hoja de coca, no tuvo reparos en firmar la Convención de Viena, que comprometía al país a erradicar todos los cultivos y usos de la coca en 25 años, compromiso que fue ratificado por el gobierno de turno en 1964, por lo que se entendía que en 1989 ya no deberían existir cultivos de coca para uso tradicional. Este acto motivó acciones de protesta de diversos sectores de la sociedad peruana en búsqueda de su exclusión de dicha lista. Finalmente, la concepción original de eliminación fue modificada en la Convención de las Naciones Unidas de 1988 que lo reconoció, permitiendo así el cultivo de coca para el consumo tradicional pero bajo determinados mecanismos de fiscalización,

Desde 1978, el Perú buscó con el Decreto Ley N° 22095 - Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, contar con un marco legal e institucional adecuado para confrontar de manera eficiente e integral el problema de las drogas en sus manifestaciones de producción, tráfico y consumo, y crea el Comité Multisectorial de Control de Drogas (COMUCOD) y la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD), asignada al Ministerio del Interior, como organismo ejecutor de las políticas trazadas y coordinador de las acciones estatales por ejecutarse de acuerdo con los lineamientos de política adoptados. Dicha propuesta no llegó a concretarse en esa oportunidad y la OFECOD impulsó las acciones antidrogas dentro de sus posibilidades y limitaciones.

Las primeras medidas adoptadas para controlar el incremento de la coca fue la reducción de los cultivos dentro del concepto de erradicación compulsiva, inaugurada con los operativos Verde Mar I (1979) y Verde Mar II (1980), ejecutados por los comandos Sinchis⁴ en el Alto Huallaga. La concepción policial de esta medida y el poco conocimiento del cultivo, derivó en un balance negativo que, por el contrario, favoreció el aumento de la producción de coca. ¿Cómo olvidar aquella oportunidad en que los Sinchis con machetes en mano cortaron los tallos de las plantas (implementando una poda drástica que posteriormente se convirtió en una práctica habitual en el manejo del cultivo)?, los resultados fueron sorprendentes; los viejos cicales rebrotaron con más fuerza y triplicaron incluso su producción.

En 1981, se promulga la Ley 22 927 que declaraba el estado de emergencia en la zona del Huallaga con el objetivo de facilitar la eliminación de plantaciones de coca. Con el apoyo de los Estados Unidos, se constituyó el Proyecto Especial para el Control y la Erradicación de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH) y la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR), que según fuentes oficiales habrían erradicado 18 mil 50 hectáreas de cultivos de coca entre 1983 y 1990. A pesar de esta reducción, la extensión cultivada de coca se triplicó durante este decenio, pasando de 35 020 (1980) a 129 100 has (1990). Es importante anotar que las tácticas violentas de erradicación compulsiva acercaron las demandas de la población campesina a los planteamientos de los grupos armados Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Tupac Amaru, y favorecieron su posicionamiento y accionar en la zona.

4 Comando Especial de la Policía Nacional del Perú.

La propuesta de Estados Unidos de formar una fuerza antidrogas multilateral presentada en la primera Cumbre Contra-Narcótico en Cartagena (Colombia) en febrero de 1990, fue rechazada fuertemente por los países andinos. Perú rechazó un paquete de ayuda militar ofrecido por el gobierno americano para intensificar la lucha contra la coca, justificando que la prioridad era combatir la amenaza del terrorismo en las cuencas cocaleras. Como respuesta, el nuevo presidente Fujimori generó una contra propuesta que definía la coca como un problema de pobreza rural, no de comportamiento delictivo y ponía énfasis en programas de desarrollo alternativo. Este enfoque que se denominó la “Doctrina Fujimori”, que planteaba además un gran desarrollo de infraestructura en transporte, almacenamiento y otras instalaciones y ayuda de la comunidad internacional, nunca llegó a concretarse.

A partir de 1991 se reinicia los acuerdos con el gobierno americano, priorizando acciones de interdicción aérea con el apoyo de la DEA, que permitió cortar el puente aéreo de droga a Colombia. Esta medida complementada con el control de precursores químicos utilizados para la elaboración de drogas, más una fuerte política de erradicación forzosa de cultivos y la destrucción de almárgos de coca para evitar nuevas siembras, fue considerada la causa principal de la baja notable del cultivo de coca en el Perú durante la década de los 90. De las 129 100 hectáreas registradas en 1990, la superficie disminuyó a 38 700 has. en 1999. No obstante, los críticos atribuyen este logro al llamado “efecto globo”⁵, al hacer notar el desplazamiento de los cultivos hacia Colombia, donde se incrementó fuertemente el área durante esos años como reacción al programa exitoso de interdicción en el Perú, por lo que la oferta total de materia prima para la industria ilícita de cocaína seguía siendo la misma.

A mediados de la década de los 90, la asistencia al Perú para una política antidrogas se incrementó en forma dramática, de 8 millones de dólares en 1994 a 75 millones en 1999. El gobierno recibió este incremento dentro del marco del Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 1994-2000, orientado a fortalecer el Estado para reprimir el TID y promover el desarrollo alternativo, con el propósito de reducir en 50% los cultivos ilegales en los seis años siguientes. Durante este periodo, se creó la Comisión de Lucha contra las Drogas (CONTRADROGAS) para coordinar las acciones destinadas a sustituir los cultivos de coca. El balance del propósito original de este Plan,

5 Traslado de los cultivos de coca de una región a otra o de un país a otro.

reflejaría un relativo éxito en la reducción de cultivos, ya que de las 108 600 has. registradas en 1994, el área disminuye a 46 200 has. en el 2000, favorecido este hecho por los éxitos en la lucha contra la subversión que debilitaron la relación narcotráfico-terrorismo, la interdicción aérea del TID, la crisis de los precios de coca en los primeros años y el inicio de acciones de desarrollo alternativo.

A partir del segundo semestre de 1998, la acción del narcotráfico comienza a reactivarse, ya que el incremento progresivo de los precios de la hoja impulsa la rehabilitación de plantaciones abandonadas y la instalación de nuevos cultivos de coca. El gobierno modifica su política gracias al Plan Nacional de Lucha contra las Drogas 1998-2002, superponiendo su accionar al Plan anterior que no había concluido. Con el nuevo Plan se intensifica las medidas de erradicación forzosa, llegando así a eliminarse entre 1998 y 2001 un total de 35 209 has. de coca (casi el 70% del área existente en 1998). Sin embargo, las 46 200 has registradas en el 2001 menor en 10% a las 51 000 existentes en 1998, evidencian que esta medida de alguna manera permitió amortiguar la extensión de cultivos de coca, pero sin compensar el área erradicada en el mismo periodo.

La ENLCD 2002-2007 incorpora nuevos ajustes en la política para la eliminación de cultivos de coca, al establecer como objetivo que para el año 2007 los cultivos se limiten en su extensión al área necesaria para abastecer el mercado de uso lícito o tradicional, es decir, reducir el área de coca a 4 500 has⁶. Las medidas de erradicación compulsiva se intensificaron, como también se incrementaron los conflictos sociales y movilizaciones de las organizaciones de cocaleros. Finalmente, el balance de reducción del área de coca fue negativo durante este periodo, ya que mientras el CORAH reportaba la eliminación de 53 711 has. de cultivos ilegales de coca, los reportes de monitoreo de coca de UNODC demostraban que la extensión de cultivos seguía en aumento al pasar de 46 700 has. (2002) a 51 400 has. (2006). Esto generó cuestionamientos a la modalidad operativa y evidenció la siembra y resiembra de cultivos en las zonas intervenidas, así como el efecto globo interno.

6 Si consideramos que de acuerdo con cifras oficiales el consumo tradicional en Perú es de 9 000 TM y que el rendimiento promedio nacional es de 2.1 TM de hoja seca/ha/año, en la práctica 4 500 has. serían suficientes para abastecer el consumo tradicional.

En el año 2003, luego de un proceso de movilizaciones y negociaciones con los productores de coca para mitigar los conflictos sociales, el gobierno se comprometió a implantar una nueva política de no erradicación forzosa en las zonas ya establecidas con coca, pero sí programas de erradicación voluntaria con compensaciones en el marco de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo. Mediante Decreto Supremo N° 04-2003, se puso en vigencia esta estrategia mediante la cual se erradicaron 14 861 has. en 5 años, siendo desactivada en 2007 al ser rechazada por las organizaciones cocaleras, aduciendo el incumplimiento de los lineamientos originales de la política, que según su opinión significaba otorgar los recursos para el desarrollo compensatorio a las propias organizaciones cocaleras.

La ENLCD 2007-2011 llamada “Compromiso Perú” replantea algunos aspectos para reforzar el trabajo de reducción de cultivos ilícitos, manteniendo entre sus objetivos evitar la expansión y erradicar los cultivos de coca hasta llegar a las necesidades de consumo legal. De esta manera se fortalece la modalidad operativa de erradicación forzosa en tres de las trece regiones cocaleras del Perú, buscando vincular el trabajo de erradicación con el de desarrollo alternativo mediante programas posterradicación. Los resultados muestran que en las zonas donde la erradicación ha sido permanente y acompañada de programas de desarrollo alternativo, se ha logrado reducir los cultivos ilegales mientras que en las cuencas donde no se erradicó, los cultivos ilegales siguen aumentando. El balance sobre el objetivo de reducción ha sido seriamente cuestionado, ya que si bien se erradicaron 54 563 has. durante este periodo, se generó una mayor expansión de coca al pasar de 56 700 has. (2007) a 62 300 has. (2011); nuevamente se da el desplazamiento o efecto globo interno.

A partir del año 2012, se ha puesto en marcha la nueva ENLCD para los próximos 5 años (2012-2016), que mantiene como objetivo específico evitar la expansión y reducir los cultivos de coca con fines ilícitos, estableciendo como meta para el periodo la erradicación de 110 000 has. (casi el doble de la extensión existente en 2011), y la reducción de la producción potencial de coca en 30% respecto a 2011. Los resultados al concluir el primer año de implementación según el monitoreo de UNODC reflejan la erradicación de 14 232 has. de coca en el año 2012 (superior a la meta de 14 000 has.), la reducción en la extensión de coca a 60 400 has (menor en 3.4% a las 62 300 has. registradas en 2011, deteniendo así el crecimiento sostenido de

los últimos 7 años), y la disminución en la producción de coca a 128 739 TM (menor en 1.9% a las 131 295 has. registradas en 2011).

El análisis anterior muestra que los programas de erradicación de cultivos de coca implementados para disminuir la extensión han carecido de una estrategia sostenida durante los 30 años de ejecución. En términos generales, se pueden distinguir 5 periodos: 1) entre 1979 y 1980, una erradicación policial focalizada, que contrario a los objetivos de reducción favoreció el incremento de la extensión y producción de coca; 2) entre 1981 y 1990, un periodo de erradicación compulsiva, plagada por abusos contra los productores, lo que originó la presencia de grupos subversivos y el mayor crecimiento registrado de cultivos de coca; 3) entre 1991 y 2000, una erradicación moderada y más bien priorizando acciones de interdicción aérea y control de químicos al narcotráfico, que contrajo drásticamente los precios y extensión de la coca; 4) entre 2001 y 2011, una erradicación represiva forzada más ensayos de erradicación concertada, contrario al objetivo de eliminar los cultivos ilícitos de coca, la extensión se incrementó sostenidamente; y 5) a partir de 2012, nuevamente la erradicación forzada con mayor intensidad con ofrecimientos de apoyos posterradicación.

Los Programas y Proyecto de Desarrollo Alternativo

El Desarrollo Alternativo⁷ emerge como una respuesta que tanto el Estado peruano como la comunidad internacional han venido implementando en su intento de contraatacar los efectos negativos de la rápida expansión de las cosechas ilícitas, cuya dinámica creciente definitivamente ha estado asociada, en gran parte, a modelos equívocos de desarrollo del sector rural y el inapropiado tratamiento del sector agropecuario. Desde ese entonces hasta la fecha, el Desarrollo Alternativo ha tenido diferentes enfoques, planes y acciones que vienen a ser el resultado de la reflexión y práctica llevadas a cabo durante varias décadas y en varios contextos y que han sido plasmadas como parte de las Políticas y Estrategias Nacionales de Lucha contra las Drogas, conducentes a promover programas de sustitución progresiva de la economía de la producción de hoja de coca.

7 El Desarrollo Alternativo es un proceso para prevenir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contienen drogas narcóticas y sustancias sicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural designadas específicamente en el contexto del crecimiento económico nacional sostenido y de esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que emprendan iniciativas contra las drogas". Definición aprobada por las Naciones Unidas en su Vigésima Sesión Extraordinaria 1998. Plan de acción sobre cooperación internacional para la lucha contra las drogas y el desarrollo alternativo.

Las primeras experiencias se remontan a 1983, cuando el Estado con la finalidad de atenuar los efectos de descontento social que generaba la erradicación compulsiva de cultivos de coca por parte del CORAH, implementó una estrategia orientada a apoyar con programas de cultivos tendientes a sustituir los cultivos erradicados. Esta estrategia ejecutada por el Proyecto Especial Alto Huallaga con el apoyo del Gobierno Norteamericano fue concebida como sustitución física de cultivos y los indicadores estaban orientados a medir la extensión de coca sustituida por cultivos legales. Lamentablemente no tuvo éxito por una serie de inconsistencias, como los requerimientos edafoclimáticos diferentes entre los cultivos legales y la coca, baja producción y productividad de los cultivos legales instalados en áreas de ex cocales, problemas de mercado y precios de los productos promovidos, entre otros.

Esta situación llevó a replantear la estrategia inicial y surgió como propuesta la sustitución económica o de ingreso propuesta por el PNUFID⁸ con un enfoque más amplio y realista, le cual planteaba promover una economía alternativa a la generada por la coca que permita a los productores por propia voluntad desligarse de la actividad ilícita. Los indicadores se orientaron a medir aspectos de rendimiento económico de las actividades promovidas y la reducción gradual de los cultivos y oferta de coca. Los proyectos ejecutados por PNUFID entre 1986 y 1990 bajo este enfoque, aunque con un accionar limitado por la presencia del narcotráfico y terrorismo en las cuencas cocaleras, se constituyeron en medios eficaces que permitieron establecer una cédula agropecuaria capaz de generar una nueva economía legal tendiente a sustituir progresivamente la economía de producción de hoja de coca. Esta fase fue estratégica y sentó las bases de un enfoque de cadena productiva por líneas de producción, cuyo manejo y control fue asumido posteriormente por organizaciones y empresas campesinas fortalecidas para dar continuidad a las actividades iniciadas.

El tema de Desarrollo Alternativo recientemente aparece en la Agenda Nacional a fines del año 1990 con la creación de la Autoridad Autónoma para el Desarrollo Alternativo (ADA), la cual plantea la reducción de cultivos de coca con base en una estrategia de Desarrollo Alternativo en las zonas productoras. Sin embargo esta organización nunca entró en funcionamiento y fue desactivada en 1992. En el año 1991 se dio la Ley de bases de la

8 Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización y Uso Indebido de Drogas”

estrategia de Desarrollo Alternativo al crearse el Instituto de Desarrollo Alternativo (IDA) como entidad encargada de conducir la estrategia integral orientada a erradicar el tráfico ilícito de drogas con la participación de la población en el diseño, ejecución y fiscalización de los proyectos de desarrollo alternativo. Su actuación fue limitada, porque el Desarrollo Alternativo hasta ese entonces dependía íntegramente de los fondos de cooperación.

En 1994, el Gobierno peruano como expresión de sus compromisos internacionales, decide delinear su política frente al problema de drogas por medio del Plan Nacional de Lucha Contra las Drogas 1994-2000, que incluye el Desarrollo Alternativo como una estrategia para impulsar una economía alternativa a la coca, orientada a crear las condiciones necesarias que permitan a los pueblos de la zonas cocaleras abandonar para siempre el cultivo de coca y dedicarse a actividades lícitas y rentables, protegiendo así el medio ambiente y con una adecuada utilización de los recursos naturales. La creación en 1996 de CONTRADROGAS como ente rector en el diseño de la estrategia nacional, fortaleció la coordinación multilateral que posibilitó priorizar recursos de la cooperación para acciones de desarrollo alternativo, aunque con una intervención desorganizada y desarticulada entre los operadores lo cual generó duplicidades, interferencias y competencias innecesarias.

En este contexto, los programas de Desarrollo Alternativo financiados por la cooperación internacional concentraron su actuación en las principales cuencas cocaleras, orientando sus acciones con diferentes estrategias y actividades muchas veces superpuestas al fortalecimiento de los proyectos ya iniciados de café, cacao, palma aceitera y palmito; asimismo, se promovieron nuevas líneas productivas como piña, plátano, arroz, camu camu, entre otros; se iniciaron acciones de reforestación y conservación de los recursos naturales y, lo más importante, se incluyeron medidas complementarias de mejora de la infraestructura económica y social, que correspondían a las necesidades básicas de la población. Este nuevo enfoque marcó el paso de la sustitución de cultivos hacia un enfoque de desarrollo rural integrado⁹.

Entre 1998 y 2002, el Programa de Desarrollo Alternativo ha tenido similares estrategias y metodologías de intervención, algunos con un enfoque de cadena productiva que busca la especialidad del productor hacia

⁹ Los proyectos emprendidos con este enfoque estaban específicamente dirigidos a incrementar la producción y mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores.

determinados cultivos de exportación, otros con mayor énfasis en un enfoque de diversificación productiva agropecuaria. En síntesis, podemos decir que para ambos casos el desarrollo alternativo ha tenido cuatro componentes básicos: a) la organización de la población para que asuma la dirección y el control de la producción y comercialización; b) el mejoramiento y la diversificación de los sistemas agropecuarios legales como una manera de sustituir el componente cocalero; c) el mejoramiento de la calidad de los productos y la transformación industrial de la producción agropecuaria; y d) la comercialización agropecuaria y agroindustrial eficiente.

Respecto al balance sobre los impactos de las principales intervenciones durante este periodo, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) menciona que los programas de Desarrollo Alternativo de Naciones Unidas alcanzaron mayor prestigio y aceptación por parte de los agricultores, en razón de los resultados favorables logrados, como también por no condicionar su accionar a la erradicación; mientras que los Programas de Desarrollo Alternativo auspiciados por la USAID, ejecutados primeramente por Winrock y posteriormente por CARE, tuvieron que abandonar sus operaciones en 2002, ante el rechazo de la organización de cocaleros e incidentes violentos suscitados contra sus instalaciones de campo.

Entre 2002 y 2011, en las ENLCD emerge el Programa de Desarrollo Alternativo Participativo, desde una perspectiva integral y sostenible para generar mejores condiciones para las actividades económicas lícitas. La estrategia básicamente contempla dos modelos operativos: la “erradicación gradual y concertada” o “autoerradicación” de la hoja de coca a cambio de programas de desarrollo alternativo, o la erradicación forzada como condición previa para el desarrollo alternativo denominado “post erradicación”. Para el gobierno, los resultados del periodo han sido tangibles: miles de hectáreas de cultivos alternativos instalados, millones de dólares generados por la venta de productos alternativos, el milagro San Martín; mientras que para otros, se han agravado aún más los problemas internos: pobreza, desocupación y migración en las zonas intervenidas, deforestación y destrucción de miles de hectáreas de bosques por el efecto globo, creciente violencia y acciones subversivas.

La estrategia de desarrollo alternativo condicionada a la erradicación gradual y concertada implementada de modo piloto, solo tuvo vigencia entre 2002 y 2006. Se iniciaba con la firma de convenios entre la Comisión Nacional de Lucha

contra las Drogas DEVIDA (antes CONTRADROGAS) con los productores que tuvieran coca. Las condiciones del convenio indicaban que cada agricultor recibiría US\$ 180 por hectárea erradicada; también establecía el apoyo para dos proyectos productivos de sustitución de cultivos, y la comunidad recibía dos obras sociales priorizadas por los propios pobladores, siempre y cuando 80% de la comunidad se manifestara de acuerdo con la erradicación voluntaria. Esta propuesta sólo tuvo cierta aceptación en las comunidades con escasa densidad de cultivos, mas no así en el sector cocalero con mayor dependencia que lo rechazó tajantemente desde un inicio.

Existe una experiencia de desarrollo alternativo que ha sido presentada como el “Modelo o Milagro de San Martín”. Según DEVIDA, esta estrategia muestra el camino por seguir para restringir la oferta de drogas en una zona focalizada, anteriormente acosada por cultivos de coca, subversión terrorista, ausencia del Estado y daños ecológicos. Este modelo ha tenido cuatro acciones complementarias dentro de una misma estrategia: primero, erradicación de los cultivos de coca de manera voluntaria y/o compulsiva; segundo, la erradicación como precondition para asegurar la gobernabilidad y seguridad de las zonas en donde se aplica la estrategia; tercero, coordinación de las diferentes actividades de entes estatales y privados, y de la cooperación internacional; cuarto, impulso de actividades económicas sostenibles. El tiempo se encargará de dar la razón sobre si realmente se trata de un verdadero milagro.

A partir del año 2012, la nueva ENLCD ha presentado como uno de sus principales ejes el Desarrollo Alternativo integral y sostenible, orientado a promover el cambio de actitudes de la población hacia un desarrollo y vida lícita sin la influencia de la economía y las actividades delictivas del narcotráfico. Aún es pronto para poder evaluar los avances de esta intervención, pero pareciera que la prioridad del Estado está orientada a desarrollar las principales cuencas cocaleras mediante Programas “post erradicación”, condicionando el desarrollo previamente a la erradicación forzosa de cultivos ilegales de coca. Existen posiciones encontradas sobre esta situación, pero evidentemente resulta muy desfavorable para el éxito del Desarrollo Rural, puesto que la intervención hasta donde se conoce no materializa las aspiraciones de la colectividad local, sino que impone condiciones.

Referencias bibliográficas

- CABIESES, H. (2006) Cultivos con fines ilícitos. Otro Desarrollo Alternativo es posible, en Reforma Agraria y Desarrollo Rural en la Región Andina, Lima: Empresa Editora El Comercio S.A.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ (2004). Informe de la Comisión Especial Multipartidaria encargada de la evaluación de la problemática cocalera en el país, Lima – Perú.
- DEVIDA. 2002. Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2002-2007. Lima, Perú.
- _____. 2007. Estrategia Nacional de Lucha contra Las Drogas 2007-2011. Lima, Perú.
- _____. 2012. Estrategia Nacional de Lucha contra Las Drogas 2012-2016. Lima, Perú
- EMPRESA NACIONAL DE LA COCA S.A-ENACO (1992). Bondades de la coca: Retos y Propuestas. I Fórum Internacional. Trujillo, Perú.
- GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO-GRADE (2004). Estudio para la Evaluación Temática para Determinar Buenas Prácticas en el Desarrollo Alternativo en la Cuenca del Aguaytía. Lima, Perú.
- INEI (2004). Encuesta Nacional de Hogares. Lima, Perú.
- IICA (1999). Desarrollo Alternativo y Desarrollo Rural: Debate sobre sus límites y posibilidades. Lima – Perú.
- MORTIMER, W.G. (1901). Perú. History of coca. “The Divine Plant” of the Incas. New York.
- ORDINOLA, M. y Rudolph, J. (2004). La lucha antidrogas en el Perú: ¿Aprendiendo de sus fracasos?
- UNODC (2006). El Perú y el Desarrollo Alternativo: Una historia de éxito, Lima, Perú.

_____ (2009). El modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín. Un estudio de caso de Desarrollo Económico Local. Lima, Perú.

_____ (2010). Desempeño comercial de las Empresas Promovidas por el Desarrollo Alternativo / 2010. Lima, Perú.

_____ (2010). Monitoreo de cultivos de coca 2009. Lima, Perú.

_____ (2011). Monitoreo de cultivos de coca 2010. Lima, Perú.

_____ (2011). World Drug Report 2011.

_____ (2012). Monitoreo de cultivos de coca 2011. Lima, Perú.

_____ (2013). Monitoreo de cultivos de coca 2012. Lima, Perú.

_____ (2013). Desarrollo Alternativo en el Área Andina, New York. EE.UU.

ZEVALLOS, N. (2012). El impacto de las Estrategias de Control de Cultivos en la Dinámica de la Defensa Política de la Hoja de Coca en el Perú. Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno. PUCP. Lima, Perú.