

## Entre realidad y abstracción

### Principios rectores y alternativas al desarrollo en zonas de cultivos ilícitos en el Perú

Por Mirella van Dun, Hugo Cabieses Cubas y Pien Metaal<sup>1</sup>

En la Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo (ICAD) celebrada el 15 y 16 de noviembre en la ciudad de Lima, Perú siguió insistiendo en la pertinencia del “desarrollo alternativo” y en particular sobre el llamado “milagro” o “modelo” de San Martín. Este modelo fue propuesto por el Perú como paradigma a seguir en otras zonas del país y por otros países en el mundo entero con problemas asociados a cultivos de fines ilícitos.

La Conferencia de Lima tenía como objetivo lograr un consenso sobre un proyecto para establecer los Principios Rectores, basado en un borrador, producto de la primera reunión de la ICAD, organizada por Tailandia, en noviembre de 2011. Los principios deberán facilitar la ejecución de programas de desarrollo alternativo, asegurando mayor efectividad en un doble sentido: el desarrollo de las zonas con producción de cultivos con fines ilícitos, y la reducción de tales cultivos. El documento será presentado para su aprobación en el 56 periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CE) de las Naciones Unidas, en Marzo de 2013. Con ello se pretende culminar un proceso largo que tiene raíces en un debate que comenzó en la UNGASS de 1998.

El supuesto consenso mundial sobre los puntos que deberían guiar los proyectos de desarrollo alternativo parece estar alejado de la realidad en el Alto Huallaga, la zona en donde se lleva a cabo ese proyecto ejemplar, llamado el “milagro” de San Martín. A continuación veremos la aplicación en la práctica de los proyectos haciendo hincapié en el desarrollo alternativo para las familias campesinas.

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Los Principios Rectores para el Desarrollo Alternativo deberían de romper la lógica aplicada, en donde la erradicación forzosa es el objetivo principal y el desarrollo sigue siendo un detalle.
- Perú trata de vender al mundo el éxito de su modelo para reemplazar la economía de la coca, que, en el corto, mediano y largo plazo confirma las fallas más comunes que ha tenido el “desarrollo alternativo”.
- En la experiencia de beneficiarios de desarrollo alternativo en el Alto Huallaga, en lugar de tomar en cuenta la opinión de los pobladores, las agencias nacionales e internacionales solo utilizan la disminución de los cultivos como la medida del “éxito”.
- Uno de las fallas es una búsqueda de dólares o euros, en una dinámica en la que el objetivo es conseguir plata a toda costa antes que impulsar una estrategia de desarrollo rural sostenible y sustentable en las zonas, mediante una política propia de Estado.
- Con la sola aplicación de operaciones de erradicación forzosa, y por el hecho de no haber puesto en marcha proyectos de desarrollo sostenible, los sucesivos Gobiernos peruanos perdieron oportunidades para fomentar una presencia estatal más positiva en las regiones cocaleras.
- Para que los proyectos de desarrollo alternativo funcionen, sigue siendo fundamental comprender cómo están incrustadas las actividades ilegales en el contexto local y por qué siguen siendo impermeables a los esfuerzos para combatirlas.

La pregunta clave que la comunidad internacional se debería hacer durante la CE en marzo de 2013 en Viena, al discutir el documento, es si realmente estos principios rectores contribuirán a romper la lógica aplicada hasta ahora, en donde la erradicación forzosa es el objetivo principal y el desarrollo sigue siendo un detalle. Además, al ser éste un tema que toca cuestiones de fondo de desarrollo rural, es esencial definir a quiénes están dirigidos estos proyectos, y si el modelo de desarrollo que promueven es adecuado para ese fin.

El “Milagro de San Martín”<sup>2</sup> se impulsó con apoyo de la cooperación internacional: la agencia estadounidense de ayuda al desarrollo USAID, la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la cooperación técnica alemana (GTZ) mediante un canje de deuda que se tenía con la KfW (Banco de Cooperación de Alemania). Se trata de un programa de reemplazo de cultivos de coca por cacao, café, palma aceitera y palmito para la exportación, que aunque se ha venido impulsando con cierto éxito desde 2002, no está exento de importantes inconvenientes.

En pocas palabras, el mencionado programa llega a relativamente pocos productores ya que los “beneficiados” son menos de la cuarta parte de todos los productores de la región. Es una estrategia de mono-producción en una zona con vocación biodiversa y por lo tanto tiene impactos ambientales severos. La estrategia del programa da prioridad al cultivo extensivo para la gran producción destinada a la exportación en una zona que no es apta para este tipo de agricultura debido a la fragilidad ecológica y a la calidad de los suelos. El programa no tiene sostenibilidad en el tiempo ya que depende de la demanda y precios internacionales de los productos impulsados: cacao, café, palmito, caña de azúcar y palma aceitera. Más adelante vemos en más detalle como estos proyectos son implementados.

## **BREVE HISTORIA DE LA ICAD**

La ICAD nace en realidad de la revisión de los diez años del Plan de Acción que se originó en la Sesión Especial sobre Drogas de las Naciones Unidas (UNGASS) en 1998. En

2009, durante el segmento de Alto Nivel la comunidad internacional aprobó la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas. Esto incluyó un Plan de Acción Específico de Cooperación Internacional para erradicar el cultivo ilícito de plantas utilizadas para la producción de drogas, y el desarrollo alternativo. El plan de acción representó un avance significativo, ya que promueve el desarrollo alternativo en un marco de amplio desarrollo rural nacional, hace hincapié en la necesidad de abordar la pobreza como un hilo conductor para los cultivos ilícitos, y sugiere el acoplamiento de ambos indicadores, desarrollo humano y reducción de cultivos, para medir el éxito de los esfuerzos del desarrollo alternativo.

Las conferencias de Tailandia y Perú se realizaron con base en una resolución de la Comisión de Estupefacientes de 2010 y 2011: 53/6<sup>3</sup> y 54/4<sup>4</sup> propuestas por Tailandia y Perú. La Resolución 53/6 que fue adoptada en marzo de 2010 estipuló: “*Seguimiento de la labor de promoción de las mejores prácticas y de la experiencia adquirida para fortalecer la sostenibilidad y el carácter integral de los programas de desarrollo alternativo, así como de la propuesta de organizar un curso práctico y una conferencia internacional sobre el desarrollo alternativo*”. Según esta resolución, debía realizarse un “*curso práctico internacional consistente en visitas a varias zonas en que se promueve el desarrollo alternativo y en debates con profesionales de ese ámbito sobre prácticas óptimas y experiencias adquiridas en materia de desarrollo alternativo*” que tuvo lugar en Tailandia en noviembre de 2010. Ya el año anterior varios países habían iniciado el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas entre la región andina y el sudeste asiático, como resultado del Plan de Acción del 2009.

Luego de varias postergaciones atribuibles a la situación política en ambos países, finalmente el Taller y Seminario Internacional titulado “Drogas, Conflicto y Desarrollo Alternativo Sostenible” se realizó en las ciudades de Chiang Rai y Chiang Mai entre el 6 y 11 de noviembre de 2011.<sup>5</sup> La segunda parte

fue la Conferencia internacional que se llevó a cabo los días 15 y 16 de Noviembre de 2012 en Lima, Perú.<sup>6</sup> Una diferencia importante entre la reunión de Tailandia y la de Lima fue la participación de representantes de la sociedad civil y de expertos en la primera, y la ausencia de estos en la segunda.

La referencia central para elaborar el proyecto de los Principios Rectores que será presentado en el 56 periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes en 2013 es el Informe que salió del Taller y Seminario Internacional de noviembre de 2011 en Tailandia.<sup>7</sup> Este informe del consenso logrado en Tailandia fue distribuido como documento formal en 2012 en la 55ta Sesión de la Comisión de Estupefacientes,<sup>8</sup> y refleja muchas lecciones aprendidas en los más de 40 años de aplicación de conceptos y prácticas del llamado desarrollo alternativo.

En el camino hacia la ICAD en Lima, el documento en manos de la delegación peruana para iniciar las negociaciones en la sede de la UNODC en Viena, tenía rasgos muy distintos a la versión que había resultado en Tailandia. Varios puntos considerados como avances con respecto al documento inicial habían desaparecido o habían sido reformulados de tal manera que reflejaran el lenguaje de consenso, que no implicaba el progreso contemplado en el proyecto de principios rectores. Al enterarse de las modificaciones los responsables de Tailandia, mandaron una delegación de emergencia para salvar lo que se pudiera. Quedó entonces claro que el Gobierno del Perú tenía previsto un ICAD sin debate, y que la conferencia solo les iba a servir para sellar un documento débil, y figurar como un país ejemplar para el desarrollo alternativo en el mundo.

## **DEBATES SOBRE REFORMAS DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS**

La VI Cumbre de las Américas (Cartagena, abril 2012) reconoció en el más alto nivel gubernamental la ineffectividad de las actuales políticas de drogas. Esto quedó reflejado en la gestión de un estudio de la OEA a través de la CICAD, el cual también deberá abordar las serias limitaciones de las estrategias de control de la oferta. Aun no queda claro en qué

forma quedaron reflejas en el primer borrador las consultas emprendidas en el marco de la evaluación CICAD/OEA, pero lo cierto es que la preocupación de los jefes de Estado, expresada en varios foros y eventos, en ningún caso hizo referencia de forma particular al tema del desarrollo alternativo.

En Washington DC, el 30 y 31 de agosto de 2012, la OEA organizó una consulta con expertos sobre uno de los cinco temas que hacen parte de la evaluación. El primer borrador para su discusión en el marco del Encuentro sobre Integración Social y Drogas en América Latina quedó plasmado en un documento de consulta para el desarrollo de una guía de políticas públicas, y comprende un capítulo sobre el Desarrollo Alternativo, que enfatiza entre otras cosas que: *“Se entiende, entonces, que la primera característica de una política enfocada al desarrollo alternativo tenga que ser comprensiva de todos los actores y de los contextos y no repetir el camino que se ha hecho antes con la represión: centrada en la sustancias y no en los procesos de producción, tráfico, comercialización”*.<sup>9</sup> Pronto se sabrá qué pasó con esa afirmación en el borrador de evaluación.

La comunidad internacional acordó celebrar una nueva Sesión Especial sobre drogas en 2016, similar a la que se celebró en el año 1998. También habría una Cumbre de Alto Nivel en 2014. Luego del debate en Viena durante la próxima CE en marzo de 2013, donde se supone serán aprobados los principios rectores, los Gobiernos tendrán otras oportunidades para replantearse el desafío de lograr un desarrollo sostenible en las zonas rurales en donde hay cultivos con fines ilícitos.

## **MIENTRAS TANTO, EN EL ALTO HUALLAGA**

El cultivo de coca, así como el procesamiento de drogas y el contrabando, tienen una larga historia en el Alto Huallaga peruano. Para que la industria de drogas ilegales sea capaz de funcionar, requiere de un territorio que no esté, o al menos no con eficacia, bajo control del Estado. En el Perú, estas condiciones están presentes en la Selva Alta.

La coca se cultiva principalmente en los "márgenes del Estado" en los valles orientales de los Andes peruanos. Hasta finales de 1990 el Alto Huallaga se mantuvo como la región de más alto cultivo de coca en el mundo, una posición que luego pasó a ocupar Colombia, cuando los precios pagados por la hoja de coca peruana cayeron gravemente. Sin embargo, la caída de los precios nunca resultó en ningún tipo de interrupción del cultivo de coca. Cuando en Colombia se intensificó la erradicación a partir de 1998, los precios de la hoja de coca comenzaron a subir de nuevo. Según la UNODC, en 2011 Perú superó a Colombia ocupando de nuevo la posición de mayor productor mundial de coca.

Sorprendentemente, en los últimos años, el departamento de San Martín, que incluye partes del Alto Huallaga, se convirtió en la excepción en la política de drogas nacional, que estaba fracasando en su totalidad. Los periódicos nacionales comenzaron a documentar el fenómeno que se llamó "el milagro de San Martín", el triunfo de los sucesivos Gobiernos peruanos para reducir el cultivo de coca y el éxito de los programas alternativos de desarrollo en la zona. A pesar de esta "maravilla" ampliamente documentada por fuentes gubernamentales para demostrar su victoria en la guerra contra las drogas, la realidad de la provincia de Tocache, un enclave situado en el sur del mismo departamento, es muy diferente.

Aunque existe una caída en el cultivo de coca en la zona, ésta no es consecuencia de los proyectos de desarrollo alternativo sino de los continuos esfuerzos de erradicación forzada, la cual no sólo afecta a la industria de la cocaína sino también a los mismos proyectos de desarrollo alternativo y a la sociedad civil. Por otro lado, los proyectos de desarrollo alternativo contribuyen a la corrupción existente de todos los actores sociales involucrados, y sólo han servido para que la industria de la cocaína logre esconderse más.

## **ERRADICACIÓN FORZOSA Y DESARROLLO ALTERNATIVO**

En mayo de 2005, el Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH), una entidad policial, entró en la

provincia de Tocache y comenzó una operación de erradicación forzosa de los cultivos de coca. La decisión de entrar en la provincia fue inesperada para los cocaleros locales (campesinos cultivadores de coca) ya que esta región había sufrido antes varios esfuerzos de reducción, mientras los cultivos de coca en otros valles, como el río Apurímac-Ene y el Valle del Monzón, no fueron sujetos a erradicación, a pesar de que estaban al mismo nivel de los del Alto Huallaga. Debido a experiencias previas, CORAH sabía que cualquier intento por parte de las fuerzas del Estado para entrar en esos valles, encontraría una resistencia violenta por parte de la población local. En el Monzón, por ejemplo, no había presencia alguna del Estado. Además, la situación geográfica de Tocache hace imposible que los traficantes de droga locales y cocaleros controlen todo el tráfico que entra y sale del distrito.

Después de la operación de erradicación forzosa pasaron meses antes de que los proyectos destinados a aliviar la pobreza de la población se pusieran en marcha, es decir, que los expertos agrónomos que planificaron los proyectos de desarrollo alternativo entraran en el distrito. Cuando finalmente lo hicieron, visitaron la pequeña comunidad de Cedro, porque en otras comunidades de la provincia de Tocache su aparición provocó resistencia e incluso hubo un intento de expulsarlos. La llegada de los expertos a Cedro no suscitó ningún conflicto porque en esa localidad había sólo cantidades insignificantes de cultivos de coca, y las familias campesinas dependían principalmente de cultivos de plátanos y cacao, que se venden a precios bajos a intermediarios en Tocache. Debido a que nunca habían sido totalmente dependientes del cultivo de coca, y porque el proyecto de desarrollo alternativo les asignaría una cantidad fija de dinero mensual, los campesinos cooperaron con entusiasmo con los proyectos.

Los expertos agrónomos explotaron estratégicamente las diferencias entre las diversas comunidades locales. Al principio solo entraron en comunidades donde se plantaba la coca en pequeñas cantidades, como Puerto Rico, que ya había pedido el desarrollo alternativo antes de la erradicación forzosa. Los expertos agrónomos evitaron entrar en Puerto Pizana, 5 de

Diciembre y el Valle de Mishollo, donde los habitantes se dedicaban principalmente al cultivo de coca, y donde además los cocaleros están organizados. En estas comunidades, las operaciones de erradicación forzosa se iniciaron en los campos agrícolas de forma inesperada restringiendo severamente las posibilidades de volver a plantar coca. Como resultado, y después de años de erradicación forzada, la voluntad para entrar en los proyectos de desarrollo alternativo aumentó, porque los campesinos sentían que no tenían otra opción. Los habitantes de Tocache se inscribieron en masa en los proyectos de desarrollo alternativo, principalmente por la desesperación económica.

A la mayoría de los campesinos que ingresó en los proyectos de desarrollo alternativo después de la erradicación permanente de sus cultivos de coca, se les instó a cultivar café o cacao, a pesar de que estos cultivos requieren de una finca de cierta amplitud con el fin de proporcionar a los campesinos un ingreso seguro. Sin embargo, en el valle del Alto Huallaga, la coca no se cultiva por lo general en fincas grandes, sino, casi siempre, en fincas familiares de pequeños productores. Por consiguiente, la mayoría de los campos de cultivo varían desde 0,25 hasta 3 hectáreas. Sólo un pequeño grupo de inmigrantes -recientes y antiguos-, tenía en su propiedad grandes cocales (de 3 a 7 hectáreas). Sin embargo, los campesinos de pequeña escala fueron los que, después de varios programas de erradicación forzada, trataron de entrar en masa en los programas de desarrollo alternativo.

En primera instancia, se dijo a los participantes que recibieron semillas y asistencia técnica para la transición de coca por otros cultivos, que además recibirían un estipendio mensual como incentivo. Pero la mayor ventaja percibida de este proyecto fue la inclusión de un Programa de Titulación de Terrenos Agrícolas (PTT), que permitió a los participantes recibir el título oficial de sus campos agrícolas. Esta parte del proyecto representó un gran avance, ya que consideró los derechos de tenencia de la tierra para los pequeños productores. Sin embargo, muchos campesinos declararon luego que lamentaban la firma del acuerdo. A cambio de los títulos oficiales de

tierra, se convirtieron automáticamente en participantes de los proyectos de sustitución de cultivos.

Muy pronto se hicieron evidentes los problemas con los productos de exportación, café y cacao. Para la mayoría de los pequeños campesinos, los productos de exportación no ofrecieron ninguna viabilidad económica, comparables con los beneficios del cultivo de coca. En las mejores circunstancias, la coca se cosecha seis meses después del inicio del cultivo, cuenta con un ingreso seguro porque el cultivo se puede cosechar cada tres meses y, sobre todo, en la industria ilegal a los campesinos se les paga en efectivo (dólares) por su producción, y por lo general tienen un comprador antes de la cosecha.

El precio pagado por la hoja de coca para el comercio ilegal de cocaína fluctuaba entre 38 y 48 dólares la arroba.<sup>10</sup> Una hectárea de hoja de coca genera entre 2.300 y 3.800 dólares, menos los costos de mano de obra y otros gastos. Con el cultivo de café o cacao no se llega a ese tipo de ingresos.

Existen dificultades adicionales en el cultivo del café y el cacao porque la mayor parte de las tierras agrícolas de los cocaleros no son aptas para cultivar estos productos orgánicamente. A raíz del agotamiento de los suelos y debido a su baja productividad la cosecha es limitada. Debido al suelo improductivo del Alto Huallaga, una hectárea de café que podría producir 40 a 50 quintales<sup>10</sup> en terrenos adecuados, produce allí sólo de 8 a 10 quintales. Por la baja productividad del suelo selvático el café o el cacao solo pueden cosecharse por primera vez a los tres años de haber sido plantado. En consecuencia, los campesinos tratan de sobrevivir despejando más bosques en busca de nuevas tierras más productivas o retornan al cultivo de coca.

Debido a que la mayoría de los campesinos de la provincia sólo poseían pequeños campos de cultivo, minifundios, el volumen de los productos legales de exportación que cultivan es reducido, lo que no les garantiza un ingreso suficiente para subsistir. En 2007, varios cocaleros afirmaron que los expertos en planificación agrícola les dijeron que tenían que organizar una cooperativa para

vender su cacao, café y aceite de palma a los precios más altos posibles. Se prometió también proporcionar asistencia técnica con el fin de determinar qué tipo de organización sería mejor para los diferentes cultivos. Pero no se hizo ningún esfuerzo para establecer una cooperativa. En 2010, los primeros participantes en los proyectos de desarrollo alternativo, luego de la cosecha sólo pudieron vender sus productos legales a los numerosos intermediarios de Tocache y Puerto Pizana, lo que los puso en una situación particularmente vulnerable debido a la caída de los precios. El precio del cacao, debido a un exceso de producción a gran escala, cayó tan gravemente en 2012 en la región que los campesinos de pequeña escala empezaron masivamente a cultivar coca de nuevo.

Hasta ahora, los proyectos son ejecutados principalmente por dos agencias, DEVIDA y la oficina local de la UNODC. Del “milagro de San Martín” hacen parte cientos de cultivadores de coca que supuestamente dejaron el cultivo de coca por el de café o cacao. Cientos de campesinos se inscribieron sólo para obtener títulos de propiedad. Estos nunca recibieron dinero para cultivos alternativos, o francamente se negaron a recibir dinero, como se muestra a continuación. Sin embargo, estas personas todavía figuran en las listas de los participantes de ambos organismos como beneficiarios.

### **AJUSTES LOCALES EN LOS PROYECTOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO**

Los proyectos de desarrollo alternativo en la provincia de Tocache sufrieron algunas modificaciones, aunque éstas no correspondieron a adaptaciones en políticas internacionales sobre el desarrollo alternativo sostenible. Las modificaciones estuvieron relacionadas con la situación local, y tuvieron que ver con los beneficios para los campesinos cuando entraron en los proyectos. En la primera etapa de desarrollo alternativo en la provincia de Tocache, a los participantes se les prometió semillas o plantas para cultivar, un salario fijo por cultivar productos legales y otros beneficios relacionados, por ejemplo, la promesa de carreteras interiores, lo que podría mejorar el acceso al mercado, pesticidas,

equipos, etc. Sin embargo, nunca se proporcionó la asistencia adecuada a los campesinos, y por ende el proyecto no les rindió un ingreso seguro, por lo tanto nunca se convirtió en un éxito.

Un campesino explica:

*"Los ingenieros me prometieron todo cuando tenía que participar en el proyecto... Plantones, un salario mensual por mi trabajo, la asistencia técnica en el cultivo ... de todo. Finalmente comencé a cultivar cacao con mis propios medios, sin ningún apoyo, sólo recibí unas bolsas de plástico que usamos para plantar las semillas, tuve que comprar yo mismo las semillas de cacao de uno de los intermediarios en Tocache, y nunca más supe de ellos. Ya no les importaba nada, una vez que tenían mi firma que confirmaban en papel mi participación en su proyecto.*

Por lo tanto, de acuerdo con los campesinos locales, los expertos en planificación agrícola sólo parecían estar preocupados por el número de participantes.

Curiosamente, justo cuando aumentó la participación en los proyectos, los beneficios adicionales fueron severamente restringidos. El sueldo de tres años, que anteriormente se les pagaba a los campesinos mensualmente, actualmente se entrega una sola vez, como un incentivo para los campesinos. En 2012, los expertos de planificación agrícola finalmente lograron integrar el Valle Mishollo en sus proyectos, que era antes el bastión de la resistencia a tales proyectos, donde la gente mantuvo sus cultivos de coca. Después de la reunión entre los coccaleros y los expertos de los proyectos, los campesinos locales se quejaron porque sólo habían recibido una suma de 400 nuevos soles (alrededor de 150 dólares) por su participación, la que además era la única cantidad que recibirían durante su afiliación al programa. Después de la reunión con los ingenieros, la gente, una vez más, se opuso a cultivar cacao, aunque recibió el dinero para su integración oficial como participante en los proyectos.

Varios coccaleros de otras comunidades se quejaron de que al participar en las reuniones locales organizadas por DEVIDA recibieron como regalo un machete, luego de lo cual

fueron inscritos erróneamente como participantes en los programas, aunque nunca recibieron después ningún apoyo adicional, o declararon que el apoyo ofrecido no era adecuado. Uno de los participantes dijo:

*"Se suponía que íbamos a recibir asistencia técnica en el cultivo de cacao. Una vez, un ingeniero vino a nuestra comunidad, pero él sólo nos explicó que teníamos que plantar el café en filas largas, como lo hemos hecho durante años con nuestros cultivos de coca. Él ni siquiera investigó si el suelo era apto, ni nada ... Bueno, se comprobó que mi campo no era adecuado después, porque mis plantas de cacao produjeron nada ..."*

Otros, interesados en formar parte de los proyectos, viajaron a la ciudad de la provincia de Tocache y fueron rechazados por las diferentes oficinas ejecutoras de los proyectos. Los motivos más comunes para este rechazo eran que no había más dinero para financiar los proyectos, o que la ubicación de sus campos de cultivo no era apropiada para cultivar café o cacao, o que el proyecto estaba terminado.

El debate académico y político internacional, reflejado en los documentos de la ONU sobre desarrollo alternativo, pasó de la mera sustitución de cultivos a un marco más amplio que incluye temas como la reducción de la pobreza y el desarrollo humano nacional en relación con el desarrollo rural. Debido a estos cambios, los proyectos de desarrollo alternativo deberían tener en cuenta temas de desarrollo más amplios, como los ecosistemas frágiles, el Estado de derecho y el desarrollo nacional, y la seguridad. Estas modificaciones siguen siendo meramente teóricas, ya que la evidencia demuestra que los proyectos locales de desarrollo alternativo jamás han integrado correctamente temas más amplios de desarrollo.

Existen otros programas de desarrollo, ejecutados en la provincia de Tocache, que en papel tienen un enfoque amplio. Se menciona constantemente la reducción de la pobreza extrema y del hambre como meta para los proyectos locales, pero no es difícil argumentar que el enfoque en los productos de exportación, como el café y el cacao, va en dirección contraria. La mayoría de los campesinos

del Alto Huallaga no es dueña de los campos agrícolas, dichos campos no tienen el tamaño suficiente como para que el campesino pueda sobrevivir de la cosecha anual de café, además de que recientemente, el precio del cacao ha caído severamente, lo que implica una disminución del número de campesinos dispuesto a cultivarlo.

Otro tema más amplio de desarrollo está relacionado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio 7, "Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente." Según DEVIDA, el 80 por ciento del departamento ha sido deforestado, debido a las actividades agrícolas ilícitas en pequeña escala, a las actividades mineras ilegales, y a la falta de conciencia ambiental. No obstante, curiosamente, el proyecto ecológico ejecutado por DEVIDA se centró en la educación. Como un maestro de escuela local, declaró:

*"Aquí, en Puerto Pizana, un joven va a la escuela tres horas al día, que es mucho menor cuando se compara con Lima y otras regiones. Algunos estudiantes no pueden ni siquiera leer ni escribir cuando reciben su diploma debido a la falta de tiempo. Pero entonces, debido al proyecto ambiental, los estudiantes tuvieron que salir del aula y buscar basura en el pueblo. Pero no tenemos ni siquiera una forma de procesar los residuos por separado... "*

Estos programas llamados ambientales se llevaron a cabo en diferentes escuelas de la región. La educación de los jóvenes sobre la clasificación de los residuos domésticos ignoró por completo la realidad local.

Incluso entre aquellos que participaron en los proyectos de desarrollo alternativo, hubo quienes se mostraron escépticos acerca de los resultados del proyecto, lo que llevó a prácticas engañosas. Muchos participantes admitieron que habían cambiado simplemente la ubicación de sus cultivos de coca, reubicándolos en zonas más remotas. Varios campesinos participantes sostuvieron que incluso los expertos en planificación agrícola implicados en los proyectos evitan usar el término "coca cero", reconociendo que esto reduciría el número de participantes. Los expertos en planificación agrícola parecían entender y

aceptar que los campesinos participantes siguieran cultivando coca. Sin embargo, el acuerdo que los campesinos participantes tuvieron que firmar, estipulaba que no podían cultivar coca y que serían detenidos si eran descubiertos.

## **LAS DIFICULTADES DE APLICAR LA LEGALIDAD**

Durante años, el Gobierno peruano ha medido el éxito de los proyectos de desarrollo alternativo en términos bastante universales y de gran alcance. DEVIDA describió los resultados de desarrollo alternativo -en cooperación con los Gobiernos regionales y locales, USAID, la UNODC, ONGs y cooperativas de productores- de la siguiente manera:

El cultivo de coca se ha reducido de 23.000 hectáreas en 1996 a 468 hectáreas en 2011, una reducción del 480%; la pobreza regional se ha reducido, pasando de un 88% en 2001 a 35% en 2010; el producto bruto agrícola regional se ha incrementado, de 373.847 en 2001 a 671.308 millones de nuevos soles en 2009, un 80%; el cultivo de café ha aumentado de 28.844 hectáreas en 2001 a 67.191 hectáreas en 2011, un incremento de 133%; la producción de cacao ha pasado de 3.184 a 28.934 hectáreas en 2011.<sup>11</sup>

Sin embargo, existen numerosas dudas sobre estos resultados. En general, las cifras indican los cambios en todo el departamento de San Martín, incluyendo la parte norte donde la coca se cultiva sólo por períodos cortos y nunca en grandes superficies. Estas comunidades nunca han dependido de la industria ilegal de la cocaína, aun así, hay allí una gran concentración de proyectos de desarrollo alternativo.

A pesar de estos logros hipotéticos, en la provincia de Tocache las interacciones locales entre los campesinos y los expertos en desarrollo de alternativas de planificación agrícola en su mayoría permanecen descritas en términos negativos por los habitantes locales, incluso por los participantes. Como se ha mostrado, las quejas se han dirigido principalmente a causa de la ausencia de un adecuado apoyo técnico y de la falta de benefi-

cios para los campesinos involucrados. Si los campesinos no reciben el dinero para sustituir los cultivos, la pregunta que se impone es, ¿cómo se gasta el dinero destinado a ello? La respuesta es simple: se gasta en los altos costos de administración. Algunos proyectos millonarios a menudo sólo existen de nombre y a nivel nacional, y no hay evaluación ni control de las actividades de los empleados de las oficinas locales de DEVIDA y de la UNODC. Un ex cocalero resumió los sentimientos negativos generales de la siguiente manera:

*"No entiendo al gobierno de los EE.UU. Si yo estuviera gastando millones en este supuesto desarrollo local, seguramente vendría a verlo con mis propios ojos, a dónde va el dinero. Pero, desde hace años, estos supuestos expertos están gastando este dinero en prostitutas, alcohol y lo mantienen en sus propios bolsillos y nadie los controla".*

Aunque probablemente esta acusación es exagerada, lo dicho demuestra el alto nivel de frustración que existe respecto a las inversiones de la cooperación internacional. Como se ha indicado anteriormente, en los últimos años, a menudo se señala que los programas de desarrollo alternativo deben ser adaptados para ajustarse a las necesidades sociales y económicas locales. En regiones como la provincia de Tocache, dependiente en gran medida de la industria de la cocaína, el desarrollo alternativo ha demostrado ser de difícil aplicación. Los proyectos de desarrollo alternativo pasan por alto el hecho de que en estas regiones, las actividades que se definen como ilegales y criminales siguen siendo las actividades cotidianas y para la gran mayoría de los habitantes son su medio de subsistencia.

La dominación de una industria ilegal durante una década ha llevado a una cierta aceptación de las actividades ilegales y estableció una estructura social donde todo el mundo depende de manera directa o indirecta económicamente de una actividad ilegal. En estas comunidades, la gente entiende ilegalidad de maneras muy diferentes, dependiendo de las identidades construidas socialmente, el contexto, la ubicación, y la experiencia personal. La realidad es que en las sociedades que han

dependido durante décadas de una industria ilegal, las posibilidades económicas legales viables son casi inexistentes.

En la ciudad de Tocache, los campesinos que quieren establecer una cooperativa legal dependen de un notario público, quien pide cantidades de dinero sustanciales por sus servicios. La oficina de la entidad que se encarga del registro está en la ciudad, pero el documento oficial debe ser enviado a una oficina más grande en Juanjui, y los gastos de transporte deben ser cubiertos por los solicitantes. No existe una oficina de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), donde las empresas legales y cooperaciones tienen que inscribirse para pagar impuestos. Los solicitantes tienen que viajar a Tarapoto, un viaje de mínimo 10 horas, para registrarse. Este es solo un ejemplo de las limitaciones que explican por qué los habitantes locales a menudo no cuentan con un registro legal de una cooperativa o empresa.

Cuando se hizo evidente el fracaso de los proyectos de desarrollo alternativo para proporcionar un medio de vida seguro, los habitantes buscaron otras oportunidades económicas viables, que a menudo eran actividades ilegales, incluida la producción de cocaína, la extracción ilegal de madera y las actividades ilegales de minería. Por lo tanto, sigue siendo cierto que en estas regiones, las actividades que se definen como ilegales son actividades cotidianas y representan para la gran mayoría de los habitantes su medio de subsistencia.

Incluso el énfasis en los proyectos de desarrollo alternativo de productos únicos para la exportación, tuvo un resultado local curioso. Especialmente las personas dedicadas al narcotráfico comenzaron a invertir a gran escala en el cultivo alternativo, sin el apoyo de DEVIDA y de la UNODC. Aunque su interés principal no era obtener un ingreso legal con el producto de exportación, las plantaciones legales les ofrecían un escondite perfecto para la continuación de sus actividades ilegales. Las plantaciones se convirtieron en una cobertura para las pozas de maceración utilizadas para hacer la pasta de cocaína, dificultando el trabajo de la policía antidroga que espo-

ráticamente entra en la región buscando lugares de producción de cocaína.

## **¿DESARROLLO ALTERNATIVO EXITOSO EN TOCACHE?**

Si nos fijamos en la ejecución de estos proyectos de desarrollo alternativo en las comunidades, es evidente que la falla técnica es sólo una parte de la historia que se repite. El hecho es que se gastan millones al año en proyectos que no llevan desarrollo sostenible a la región. Muchos consideran que la promesa de la recuperación económica sostenible regional es un enorme fraude.

Los proyectos de desarrollo alternativo que trabajan con ex cocaleros de la provincia de Tocache están gravemente en peligro por el énfasis exclusivo en los productos de exportación, la mentalidad de los habitantes de la zona del “dinero fácil” y el mal manejo de los fondos por parte de funcionarios gubernamentales y autoridades locales. En consecuencia, la provincia y sus habitantes se ven amenazados por un nuevo aumento de la industria de la cocaína en áreas remotas de la selva, a causa de la caída de los precios de los productos de exportación, principalmente cacao, promovidos en los proyectos de desarrollo alternativo.

Sin embargo, las estrategias de desarrollo alternativo podrían haber funcionado mejor en la región si los proyectos se hubieran dirigido a hacer frente al subdesarrollo, aumentando a la vez la presencia del Estado regional. Una política exitosa y duradera contra las drogas incluye sin duda también negociaciones y diálogo permanente con la población y las asociaciones de cocaleros, resistiéndose a la presión internacional para mantener una guerra contra las drogas.

Para que los proyectos de desarrollo alternativo funcionen, sigue siendo fundamental comprender cómo están incrustadas las actividades ilegales en el contexto local y por qué siguen siendo impermeables a los esfuerzos para combatirlas por parte del Gobierno nacional. A pesar de que la mayoría de los ciudadanos de la región estaban involucrados en actividades ilegales, probablemente se les

habría podido persuadir para participar activamente en el proceso de desarrollo. Con la sola aplicación de operaciones de erradicación forzosa, y por el hecho de no haber puesto en marcha proyectos de desarrollo sostenible, los sucesivos Gobiernos peruanos perdieron oportunidades para fomentar una presencia estatal más positiva en las regiones cocaleras.

Lo que a menudo se olvida es que los enclaves de cocaína, como la provincia de Tocache, reflejan desigualdades sociales profundas, y los fracasos de la gobernabilidad democrática en los "márgenes del Estado" son omnipresentes. En lugares donde reina el mercado de la cocaína, la transición hacia un desarrollo integral es aún más compleja, ya que esa industria puede servir como argumento para difuminar las movilizaciones populares, y puede influir negativamente en la capacidad de los ciudadanos para hacer demandas al Estado.

Sigue existiendo una necesidad urgente de investigar de manera independiente los acontecimientos dentro de sus contextos locales, ya que las opiniones de los "beneficiarios" a menudo pueden ampliar la comprensión por la falta de efectividad de los proyectos de desarrollo alternativo. Pero en lugar de tomar en cuenta la opinión de los pobladores, las agencias nacionales e internacionales de lucha contra las drogas solo utilizan la disminución de los cultivos de coca como una medida del "éxito" de sus esfuerzos.

Mientras tanto, el problema de un sector importante de la economía del país es que sigue dependiendo del comercio de la cocaína, que se ha enconado en la sociedad peruana, a la manera como sucede con algunas enfermedades persistentes que logran tenazmente desafiar todo intento de tratamiento.

## **LAS FALLAS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL CASO DEL PERÚ**

Este "modelo" que el Perú trata de vender al mundo, si bien hasta cierto punto ha ayudado a disminuir una pequeña parte de la pobreza, a reducir algunos cultivos de coca, a fortalecer un número reducido de municipios y asociaciones de productores, y a mejorar la

comercialización para algunos productores, en el corto, mediano y largo plazo el modelo confirma las fallas más comunes que ha tenido el "desarrollo alternativo". A continuación listamos algunas de las principales fallas o "síndromes" del Desarrollo Alternativo, y hacemos también algunas sugerencias para abordar la problemática de forma efectiva.

- El '*obrismo*' (ejecución de obras con fines políticos), es decir, el hecho de poner cemento, arena y fierro para inaugurar centros de salud, instalaciones educativas, sistemas de agua y desagüe, lozas deportivas, locales municipales, puentes, centros de acopio, caminos vecinales, puentes y carreteras, con placas recordatorias y banderas de las agencias gubernamentales y las fuentes cooperantes, pero que luego no tienen mantenimiento.
- La '*monoproducción*', que promueve de uno a cinco productos estrella para la exportación los cuales supuestamente deben sustituir los cultivos de coca, como café, cacao, palmito, palma aceitera y caña de azúcar para etanol en el caso de San Martín. Dado los volúmenes requeridos por la globalización, el cultivo extensivo e intensivo de estos productos seguirá afectando la frágil ecología andino-amazónica.
- El '*plantismo*': instalación de plantas procesadoras que terminan siendo elefantes blancos para resolver supuestamente los bajos precios de las exportaciones "agregando valor", aunque las plantas no funcionen por falta de gerencia.
- El '*demandismo*', que se caracteriza por estirar la mano a la cooperación internacional sin compromiso del Estado, ya que se asume que "la culpa del narcotráfico" la tienen los de afuera y deben pagar por ello.
- La búsqueda de dólares o euros, en una dinámica en la que el objetivo es conseguir plata a toda costa antes que impulsar una estrategia de desarrollo rural sostenible y sustentable en las zonas, mediante una política de Estado propia sobre los temas de la coca y las drogas.

Para que tengan impacto y sostenibilidad las intervenciones de desarrollo en las zonas con cultivo de coca, habría en primer lugar que

sistematizar y conocer la realidad socio-económica, técnico-productiva, político-institucional, cultural y de recursos naturales valorizados de cada zona en la que existe este fenómeno, y sus zonas aledañas expulsoras de migrantes (sierra y costa). Para asegurar que los beneficiarios se adueñan de los proyectos, habría que desarrollar procesos participativos de zonificación ecológica-económica (ZEE),<sup>12</sup> y un ordenamiento territorial (OT) por cuencas en cada una de las zonas afectadas y sus entornos. Además, apoyar y promover la participación y compromiso estrecho de los Gobiernos locales y regionales, empresarios con responsabilidad social y ambiental, población organizada de las zonas - nativos, colonos y bosquecinos - en el encaramiento de la problemática a partir de la mitigación y/o gestión de los "síndromes" mencionados.

También habría que determinar con claridad las actividades económicas agro-silvo-pastoriles, piscícolas, bosquecinas y de turismo integral (ecológico, aventura, vivencial, gastronómico) potenciales de ser impulsadas con sostenibilidad en el tiempo y sustentabilidad ecológica-ambiental. Es preciso articular los proyectos y programas a políticas y acciones sectoriales y globales que sean favorables al desarrollo de negocios sostenibles y sustentables en la alta y baja Amazonía - sin subsidios ciegos y absurdas exoneraciones tributarias cuando no cómplices de las mafias regionales. Adicionalmente, se deben impulsar medidas indispensables para el desarrollo rural, tales como: créditos supervisados, titulación de tierras (individuales y/o comunitarias), mercados estabilizados, información veraz y actualizada, capacitación/educación desde las escuelas, y asistencia técnica permanente.

Las obras - caminos, puentes, canales, almacenes, energía, telecomunicaciones, escuelas, hospitales, centros de esparcimiento, etc. - son necesarias e indispensables, siempre y cuando formen parte de un programa concertado de desarrollo territorial. Como regla fundamental se debe de respetar que cualquier política, acción y estrategia debe ser diseñada desde abajo y desde adentro, no desde afuera y desde arriba, como ha sido hasta ahora. Es importante que la reducción de los cultivos de coca y las actividades ilícitas

asociadas como el tráfico de químicos, tala ilegal de madera, biopiratería, contrabando, trata de personas, lavado de activos, sobrepesca, etc. sea un resultado y no una pre-condición.

Y finalmente, la biodiversidad - incluyendo las plantas maestras, entre ellas la coca, sus derivados benéficos y los productos del bosque manejado- debería orientarse hacia la producción de "bienes transables" en mercados locales, regionales, nacionales e internacionales, en ese orden y no al revés como se ha hecho hasta ahora.

---

## NOTAS

1. Mirella van Dun es holandesa, doctora en Antropología, y autora del libro *Cocaleros, Violence, Drugs and Social Mobilisation in the Post conflict Upper Huallaga Valley*, Perú, 2009, y una serie de artículos sobre el tema. Hugo Cabieses Cubas es economista peruano, coordinador del Área de Desarrollo Sostenible, Cambio Climático y Derechos Indígenas del CIDDH, ex-viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del MINAM.

2. Véase el informe del TNI: *El Milagro de San Martín y los síndromes del desarrollo alternativo en el Perú*, Informe sobre políticas de drogas No. 34, Noviembre de 2010:  
<http://undrugcontrol.info/es/temas/desarrollo-alternativo/item/2482-el-milagro-de-san-martin-y-los-sindromes-del-desarrollo-alternativo-en-el-peru>.

3. Véase la Resolución 53/6 emitida en el 53 periodo de sesiones de la CE de la ONU en Viena, marzo 2010: *Seguimiento de la labor de promoción de las mejores prácticas y de la experiencia adquirida para fortalecer la sostenibilidad y el carácter integral de los programas de desarrollo alternativo, así como de la propuesta de organizar un curso práctico y una conferencia internacionales sobre el desarrollo alternativo*:  
[http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/E2010\\_28sV1052085.pdf](http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/E2010_28sV1052085.pdf).

4. Véase la Resolución 54/4: *Follow-up on the proposal to organize an international workshop and conference on alternative development* adoptada en el 54 periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes realizada en Viena en marzo de 2011:  
[http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Res2011to2019/CND54\\_4e1.pdf](http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Res2011to2019/CND54_4e1.pdf).

5. Pagina web de la conferencia en Tailandia:  
<http://icad2011-2012.org/>

6. Pagina web de la conferencia en el Perú:  
<http://www.icadperu2012.com/>

7. Véase Informe de la Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo (ICAD- solo en inglés): [http://icad2011-2012.org/wp-content/uploads/ICAD\\_2012\\_Report\\_and\\_Input\\_for\\_International\\_Guiding\\_Principles.pdf](http://icad2011-2012.org/wp-content/uploads/ICAD_2012_Report_and_Input_for_International_Guiding_Principles.pdf)

8. Véase: *Implementation of the Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem: Supply reduction and related measures*, International Workshop and Conference on Alternative Development in Chiang Rai and Chiang Mai, Thailand, 6-11 November 2011 (solo en inglés); [http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-session55/ECN72012\\_CRP3\\_eV1251320.pdf](http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-session55/ECN72012_CRP3_eV1251320.pdf).

9. Integración Social y Drogas: Guía Conceptual y Metodológica, OEA/ CICAD 2012, Washington.

10. Una arroba es una medida de peso equivalente a 25 libras o 11,5 kilogramos. Un quintal son 50 arrobas.

11. Comunicado personal con DEVIDA/ J. Fischer; Mirella van Dun, 15 de Octubre, 2012.

12. Se refiere a un proceso que identifica las mejores alternativas de uso sostenible de un territorio y es la base técnica para su ordenamiento y el aprovechamiento de sus recursos.

## Transnational Institute

Desde 1996, el programa Drogas y Democracia de TNI viene analizando las tendencias mundiales del mercado y las políticas de drogas ilícitas. El programa se ha hecho un nombre internacional como uno de los principales institutos de investigación sobre políticas de drogas y como observatorio crítico de las instituciones de control de drogas, especialmente la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (CND), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

TNI promueve políticas basadas en pruebas contrastadas y guiadas por los principios de reducción del daño, derechos humanos para los usuarios y los productores, y usos culturales y tradicionales de sustancias. El proyecto persigue la reforma de las convenciones sobre drogas de la ONU, que se caracterizan por su incoherencia, y se han vuelto obsoletas, sobrepasadas por nuevas aportaciones científicas y nuevas políticas pragmáticas que han resultado fructíferas.

Durante la última década, el programa se ha centrado en el desarrollo de las políticas sobre drogas y sus repercusiones para los países del Sur. El objetivo estratégico consiste en contribuir a una política más integrada y coherente, en que las drogas ilícitas sean vistas como una cuestión transversal en el marco más amplio de los objetivos de desarrollo, de reducción de la pobreza, fomento de la salud pública, protección de los derechos humanos, construcción de la paz y buena gobernanza.



### Transnational Institute (TNI)

De Wittenstraat 25  
1052 AK Amsterdam  
Países Bajos

Tel: -31-20-6626608

Fax: -31-20-6757176

E-mail: [drugs@tni.org](mailto:drugs@tni.org)

[www.tni.org/drogas](http://www.tni.org/drogas)  
[www.undrugcontrol.info](http://www.undrugcontrol.info)  
[www.druglawreform.info](http://www.druglawreform.info)