

IICA



**SEMINARIO TALLER
"POLITICAS Y ESTRATEGIAS ANDINAS
PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVO"**

Santa Marta, Colombia, 16-19 de Julio de 1997



IICA
PRET-A3
PE-2
1997
MFN-5418

**ACT - Perú
Centro Regional Andino (CReA)
del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)**

¿Qué es el IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano.

Como organización hemisférica de cooperación técnica, el IICA posee gran capacidad flexible y creativa para responder a las necesidades de cooperación técnica en los países, a través de sus treinta y cuatro Agencias de Cooperación Técnica, sus cinco Centros Regionales y su Sede Central, desde los cuales se coordina la implementación de estrategias adecuadas a las características de cada región.

El Plan de Mediano Plazo (PMP) 1994-1998 constituye el marco orientador estratégico de las acciones del IICA para el período en referencia. Su objetivo general es apoyar a los Estados Miembros para lograr la sostenibilidad agropecuaria, en el marco de la integración hemisférica y como contribución al desarrollo rural humano.

El Instituto programa su trabajo con base en las transformaciones productivas, comerciales, institucionales y humanas de la agricultura, con un enfoque integrado y sistémico del desarrollo, sustentado en la competitividad, la equidad y la solidaridad como ingredientes esenciales para lograr el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Los Observadores Permanentes son: Alemania, Austria, Bélgica, Comunidades Europeas, España, Federación de Rusia, Francia, Hungría, Israel, Italia, Japón, Portugal, Reino de los Países Bajos, República Arabe de Egipto, República Checa, República de Corea, República de Polonia y Rumania.

7.03
77
N-5478

IICA-CIDIA
BIBLIOTECA
Bogotá-Colombia



**SEMINARIO TALLER
“POLITICAS Y ESTRATEGIAS ANDINAS PARA EL
DESARROLLO ALTERNATIVO”**

Santa Marta, Colombia, 16-19 de Julio de 1997

**ACT - Perú
Centro Regional Andino (CReA)
del Instituto interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)**

(c) Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

Derechos reservados. Se permite la reproducción parcial, siempre y cuando se señale la fuente bibliográfica.

Las ideas, conceptos, opiniones y planteamientos contenidos en este documento, como producto del Seminario, son de responsabilidad exclusiva de cada uno de los autores y participantes no representando necesariamente los criterios del IICA.

Fotografías de la Portada: Dirección General de Transferencia de Tecnología Agraria del Instituto Nacional de Investigación Agraria del Perú.

Seminario Taller : **Políticas y Estrategias Andinas para el Desarrollo Alternativo** /. Juan Chávez Cossío y Hugo Cabieses Cubas (Eds) - Lima, Perú: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Centro Regional Andino - Agencia de Cooperación Técnica en Perú, 1997.

Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos

ISSN-0253-4746

A3/PE-97-O2

Noviembre de 1997
Lima, Perú

SIGLAS

| | |
|---------------------|---|
| ACDI | Desarrollo Internacional de Cooperativas Agrícolas |
| ACT | Agencia de Cooperación Técnica del IICA |
| ADEPCOCA | Asociación Departamental de Productores de Coca (Bolivia) |
| BM | Banco Mundial |
| BMZ | Ministerio de Cooperación Económica de Alemania |
| CAJ | Comisión Andina de Juristas |
| CAPHC | Consejo Andino de Productores de Hoja de Coca |
| CEDRO | Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas |
| CE-ECOSOC | Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de la ONU |
| CERES | Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Bolivia) |
| CICAD | Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA |
| CIES | Consejo Interamericano Económico y Social |
| CONADAL | Consejo Nacional de Desarrollo Alternativo (Bolivia) |
| CONTRADROGAS | Comisión de Lucha Contra el Consumo de Drogas (Perú) |
| CReA | Centro Regional Andino del IICA |
| DNE | Dirección Nacional de Estupefacientes (Colombia) |
| DRIS-C | Desarrollo Rural Integral Sustentable y con Coca |
| ENACO S.A. | Empresa Nacional de la Coca, Sociedad Anónima (Perú) |
| ENCOD | Consejo Europeo de las ONG's sobre Drogas y Desarrollo |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FONADAL | Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (Bolivia) |
| GATT | Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio |
| GIS | Sistema de Información Geográfica |
| GTZ | Agencia Alemana de Cooperación Técnica Internacional |
| IA | Sistema de Análisis de Imágenes por Computadora |
| IBTA | Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria |
| IFI's | Instituciones Financieras Internacionales |
| IICA | Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura |
| INADE | Instituto Nacional de Desarrollo (Perú) |
| IRED | Innovaciones y Redes para el Desarrollo (Suiza) |
| JIA | Junta Interamericana de Agricultura del IICA |
| NAS | Sección de Asuntos de Narcóticos de la Embajada Americana |
| NNICC | National Narcotics Intelligence Consumers Committee |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |

| | |
|----------------|--|
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| OMC | Organización Mundial de Comercio |
| ONG | Organización no Gubernamental |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PAE | Programa de Ajuste Estructural |
| PBI | Producto Bruto Interno |
| PBC | Pasta Básica de Cocaína |
| PCM | Presidencia del Consejo de Ministros (Perú) |
| PEA | Población Económicamente Activa |
| PLANTE | Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Colombia) |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUFID | Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas |
| PYMES | Pequeñas y Medianas Empresas |
| SIRADAL | Sistema Regional de Apoyo al Desarrollo Alternativo |
| UE | Unión Europea |
| UMATA | Unidades Municipales de Asistencia Técnica (Colombia) |
| UNAS | Universidad Nacional Agraria de la Selva (Tingo María – Perú) |
| USAID | Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos |
| USDA | Departamento de Agricultura de los Estados Unidos |

CONTENIDO

| | Pág. |
|---|-------------|
| 1. Presentación | |
| <i>Manuel Otero</i> , Director del Centro Regional Andino – IICA | 7 |
| 2. Introducción | |
| <i>Martín Ramírez Blanco</i> , Representante de la Agencia de Cooperación Técnica del IICA en el Perú | 9 |
| 3. Antecedentes | 11 |
| 4. El IICA y el Desarrollo Alternativo | 14 |
| 5. Elementos para un Enfoque Integral | 17 |
| Políticas y Estrategias de Reducción de Cultivos con fines ilícitos en Bolivia, Colombia y Perú. | |
| <i>Ibán de Rementería</i> , Consultor IICA-Perú | 19 |
| El Desarrollo Alternativo a los Cultivos Ilícitos de Drogas Naturales en la Región Andino- Amazónica: Enfoques y Estrategias de Intervención | 33 |
| <i>Ibán de Rementería</i> , Consultor IICA-Perú | |
| Enfoque Agronómico para el Desarrollo Alternativo. | |
| <i>Severo España</i> , Experto Bolivia | 59 |
| El enfoque Socioeconómico en las Políticas y Estrategias Andinas para el Desarrollo Alternativo. | |
| <i>Roberto Laserna</i> , Director de CERES (Bolivia) | 63 |
| El Enfoque de las Gobernalidades en el Contexto del Desarrollo Alternativo | |
| <i>Fernando Franco</i> , Experto Colombia | 67 |
| Enfoque Poblacional y de Organizaciones Sociales en Zonas de Cultivos con Fines Ilícitos de Bolivia, Colombia y Perú. | |
| <i>Hugo Cabiases</i> , Experto Perú | 71 |
| El Enfoque Microeconómico y el Desarrollo Alternativo | |
| <i>Eduardo Musso</i> , Experto Perú | 83 |

| | |
|--|------------|
| 6. Enfoque de Países: Bolivia, Colombia y Perú | 87 |
| Políticas y Estrategias para el Desarrollo Alternativo en Bolivia <i>Oswaldo Antezana</i> , Experto Bolivia | 89 |
| El Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) de Colombia <i>Juan J. Arango</i> , Director de Planificación del PLANTE | 93 |
| La Comisión de Lucha Contra el Consumo de Drogas (CONTRADROGAS) del Perú <i>Marco A. Nuñez del Prado</i> , Jefe de Cooperación Técnica de CONTRADROGAS | 99 |
| 7. Enfoque de la Cooperación | 105 |
| El Desarrollo Alternativo: Los Enfoques de la Cooperación Internacional. <i>Volker Lehmann</i> , Consultor - Alemania | 107 |
| La Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD) y el Desarrollo Alternativo. <i>Alberto Hart</i> , Director Ejecutivo Adjunto de la CICAD | 113 |
| Propuesta de Perfil de Proyecto (Versión Preliminar) Sistema Regional de Apoyo al Desarrollo Alternativo (SIRADAL). <i>Eduardo Musso</i> , Experto Perú | 121 |
| 8. Reflexiones Finales | 127 |
| Resumen de Propuestas Fruto de las Presentaciones y la Discusión <i>Juan F. Chávez</i> , Consultor IICA-GTZ | 129 |
| ANEXO | 133 |
| Relación de Asistentes | 135 |

1. PRESENTACION

Los problemas de las drogas ilícitas y las actividades delictivas conexas, plantean serios condicionantes para la estabilidad política y el desarrollo armónico de los países del Hemisferio Americano. Este fenómeno que golpea con especial intensidad a Bolivia, Colombia y Perú permite identificar tres grandes eslabones que son los de la producción, el tráfico y el consumo, a través de los cuales se vincula el espacio rural con los centros urbanos.

La complejidad del problema denota una clara naturaleza multidimensional que incluye niveles políticos, sociológicos, económicos, ambientales, jurídicos, entre otros. De allí que cualquier planteo estratégico, tendiente a su superación, debe partir de una concepción integral que requiere el esfuerzo convergente de diferentes sectores.

Esa es la esencia del Desarrollo Alternativo que es concebido dentro del Plan de Acción Interamericano en la materia como *“el conjunto de acciones orientadas a generar ingresos lícitos a los productores y prevenir la expansión e inducir la eliminación de los cultivos ilegales, en un marco ambientalmente sustentable y cuya dinámica sea capaz de incorporar a la legalidad a las poblaciones que cada país identifique como afectadas”*.

Dentro de esa visión integradora y de largo plazo, dada por el enfoque de Desarrollo Alternativo, a quienes están vinculados al desarrollo agropecuario y rural les cabe una responsabilidad especial, aunque no única, en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos destinados a aportar soluciones concretas para una parte del problema.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que tiene como mandato permanente apoyar a los países miembros en sus esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de las familias que habitan el espacio rural, es plenamente conciente que el Desarrollo Alternativo es el marco conceptual y operativo idóneo para enfrentar el problema.

En concordancia con los mandatos vigentes sobre el Desarrollo Alternativo, que el IICA en general y su Centro Regional Andino en particular deben cumplir, se están intensificando esfuerzos para apoyar a los países afectados a combatir más efectivamente el flagelo de los cultivos con fines ilícitos. En ese contexto, cabe remarcar la importancia del Seminario Taller sobre Políticas y Estrategias Andinas para el Desarrollo Alternativo, realizado en Santa Marta, Colombia el pasado 16-19 de julio de 1997, que congregó a un grupo de expertos reunidos a título individual, quienes apor-

taron sus experiencias sobre el tema desde los ángulos de la producción, las políticas, la microeconomía, la gobernabilidad y las poblaciones.

Esperamos que la presentación de este documento constituya un aporte genuino que contribuya a esclarecer el debate y a generar ideas para revertir la actual tendencia.

Manuel Otero
Director del Centro Regional Andino

2. INTRODUCCION

Habiéndose observado que uno de los puntos críticos de la problemática existente en torno al desarrollo alternativo en Bolivia, Colombia y Perú, es el diseño de estrategias coordinadas entre países para impulsar políticas coherentes, que a la vez que contribuyan a reducir la oferta de drogas destinadas a fines ilícitos promuevan el desarrollo rural sostenible en las zonas afectadas - previa identificación de puntos de coincidencia para la acción dentro de la diversidad de situaciones socioeconómicas, productivas y de recursos naturales que en ellas existen - se considera indispensable definir concordancias conceptuales, metodológicas y de acciones que puedan configurar una *“Estrategia Andina para el Desarrollo Alternativo de Zonas Afectadas por Cultivos con fines Ilícitos”*.

Por dicho motivo, el IICA organizó el seminario taller *“Políticas y Estrategias Andinas para el Desarrollo Alternativo”*, llevado a cabo en Santa Marta, Colombia entre el 16 y 19 de julio de 1997, considerando los siguientes objetivos:

1. *Desarrollar un documento marco que contenga los siguientes temas: i) “Políticas y Estrategias Gubernamentales y de la Cooperación Internacional para el desarrollo alternativo”, ii) “Condiciones Macroeconómicas Internacionales y Nacionales para el Desarrollo Alternativo” - que incluya las condiciones de seguridad y relaciones económicas - y, iii) “Condiciones Institucionales y de Organización Social en los Países Afectados por el Narcotráfico”.*
2. *Explorar las posibilidades de concretar una propuesta de proyecto para lograr una coordinación andina sobre desarrollo alternativo en zonas afectadas por cultivos con fines ilícitos, dirigida a establecer criterios técnicos y desarrollar instrumentos permanentes que permitan implementar desde los Estados miembros las políticas gubernamentales y sectoriales para el desarrollo alternativo que, en cada caso, las autoridades nacionales determinen para sus países.*

Participaron 18 personas, entre ellas: 3 representantes del IICA; 6 invitados - 4 asistentes a título personal, de las entidades responsables del Desarrollo Alternativo en Bolivia, Colombia y Perú, uno del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas (PNUFID) y la representante del Proyecto IICA-GTZ “Orientación de la Investigación Agraria hacia el Desarrollo Alternativo” -, y de 8 expertos provenientes de Bolivia, Colombia, Chile, Perú y Alemania.

Para cumplir lo antes indicado, los expertos presentaron 8 ponencias que cubrieron los temas relacionados a Aspectos Globales Comparativos, y a los enfoques Agronómicos, de Gobernabilidad, Territorial, de las Poblaciones, Microeconómicos, de las Estrategias de Intervención y de la Cooperación Internacional, y asimismo se planteó una

propuesta de proyecto para la creación de un “Sistema Regional de Apoyo al Desarrollo Alternativo” (SIRADAL).

Los temas presentados sirvieron de sustentación a la convalidación de la necesidad de crear una iniciativa conjunta de cooperación Regional y generaron suficientes elementos de juicio para concretar una propuesta de proyecto, en apoyo del desarrollo alternativo, que permita afrontar la problemática del fenómeno del narcotráfico en las zonas de producción de cultivos con fines ilícitos.

Como resultado de la reunión se acordó: i) Publicar la Memoria del Evento y ii) Formular el Proyecto SIRADAL. Encargándose, bajo la coordinación del Director del CreA y los representantes de las ACT's del IICA de Bolivia, Colombia y Perú, a los señores Hugo Cabieses y Juan Chávez la edición de la Memoria del Evento, recogiendo todas las ponencias e intervenciones realizadas; y a los señores Fernando Franco (Colombia), Juan Musso (Perú) y Roberto Laserna (Bolivia), para que formulen la propuesta final del SIRADAL. Asimismo, se encargó al señor Iban de Rementería la revisión y relacionamiento entre la Memoria y la Propuesta Final del Proyecto.

Por último, se recomendó considerar para la formulación de la Propuesta de Proyecto: i) que el marco para su desenvolvimiento incluya el cronograma de eventos nacionales e internacionales relacionados al desarrollo alternativo, estudios prospectivos, énfasis en lo propositivo para la toma de decisiones y contribuciones, - manteniendo la independencia y autonomía de los países-, ii) que los ámbitos consideren la sistematización de experiencias, los desarrollos conceptuales, la generación de bases confiables, desarrollo de instrumentos para la medición de impactos y estudios analíticos, y iii) que la focalización temática, se circunscriba a estudios para contextos macroeconómicos (comercio internacional, políticas de ajustes e impactos en producción de cultivos con fines ilícitos), organización institucional (fragmentación vertical y horizontal, fortalecimiento de las economías campesinas, economía de la coca y sus externalidades), visualización de las cadenas productivas (análisis de mercados, formación de precios, estructura y desempeño vía organizaciones de productores y relación ambiente-comercio para los cultivos potenciales).

Martín Ramírez
Representante de la ACT-IICA en el Perú

3. ANTECEDENTES

Ante la demanda de drogas registrada en el mercado internacional, a partir de los años ochenta, en Bolivia, Colombia y Perú, se ha apreciado un incremento de las superficies dedicadas a cultivos con fines ilícitos y en particular del cultivo de la coca. A los esfuerzos propios que realizan los países para combatir el narcotráfico, se suman los de la cooperación internacional; diseñando, financiando y contribuyendo a la ejecución de acciones de interdicción, erradicación de cultivos y de desarrollo, en las áreas afectadas por dicho problema; bajo la forma de proyectos de sustitución de cultivos, de desarrollo rural, y los denominados proyectos de Desarrollo Alternativo.

3.1 Estrategias Adoptadas y Cooperación Internacional

La participación de la cooperación internacional en el desarrollo de *la región andino-amazónica* ocurre desde mediados de los 70, mucho antes del *boom de la cocaína a nivel mundial*. Sin embargo, frecuentemente sus acciones se reflejaron en la promoción de una colonización desordenada en zonas que años más tarde se convertirían en coccaleras. Se buscó financiar proyectos de colonización de la selva, con la finalidad de aumentar la cantidad de tierra cultivable y asentar nuevas poblaciones. El modelo planteado fracasó por la imposibilidad de satisfacer las necesidades de la población, como consecuencia de la particularidad de la realidad social y ecológica existente, imposibilitando el desarrollo tal como lo entendía el modelo. De este modo, los campesinos migrantes fueron ganados hacia el cultivo de la coca.

Luego, a mediados de los 80, con la *aparición del fenómeno del abuso en el consumo de drogas en el Norte* - particularmente cocaína - y consecuente crecimiento explosivo y arraigamiento de los cultivos de coca en los territorios andino-mazónicos, la cooperación internacional, producto de sus experiencias, se aglutinó básicamente bajo dos estrategias: i) la llamada *Guerra contra las Drogas*, centralizada en acciones *interdictivas* - en la que el Desarrollo Alternativo era una opción complementaria para paliar los efectos que producen dichas acciones - y ii) la *Estrategia de Dublín*, dirigida hacia acciones enfocadas al *desarrollo rural* - que incluye aspectos tanto sociales como económicos con el fin de excluir a los colectivos sociales rurales de los procesos agrícolas de psicoactivos -, donde la *interdicción* sería una acción *complementaria* contra las organizaciones criminales que por los efectos del *Desarrollo Alternativo* estarían obligadas a la conducción directa de los cultivos con fines ilícitos.

La primera estrategia fue adoptada por los Estados Unidos y sus instancias gubernamentales, y la segunda por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la mayoría de países que conforman la Unión Europea. Curiosamente, organismos internacionales de desarrollo y comercio como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Ban-

co Mundial (BM), y la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otros, que como tales han tenido un protagonismo preponderante en los ajustes estructurales a nivel mundial - en donde los países que cooperan con el Desarrollo Alternativo tienen una influencia gravitante - no han tomado con similar intensidad lo concerniente a esta propuesta.

3.2 Experiencias Andinas en Desarrollo Alternativo

Durante los últimos diez años en la región andino-amazónica se han ejecutado variadas acciones de erradicación, sustitución, y desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos de drogas, cuyos montos presupuestales y capacidad de intervención han tenido impactos insignificantes ante la envergadura del problema planteado por la creciente demanda internacional de drogas naturales. Asimismo, los errores de concepción y las deficiencias de ejecución en el desarrollo alternativo, estarían legitimando el retorno a medidas exclusivamente represivas respecto a los cultivos ilícitos.

Los programas de Desarrollo Alternativo no parecen haber contribuido a dar una adecuada respuesta al problema, sobre todo porque la mayoría de ellos, al tener un fuerte sesgo agropecuario y ser tratados bajo un enfoque sectoralista y unidisciplinario, necesitarían que el sector agropecuario recupere competitividad y se construya una nueva institucionalidad que comprenda la articulación del medio rural con la agricultura y demás sectores de la economía. Mientras ello no ocurra, las acciones que se ejecuten a título de Desarrollo Alternativo no tendrán el éxito que se espera.

En términos de magnitud, durante los últimos años las plantaciones con fines ilícitos han seguido creciendo, a pesar de los ingentes esfuerzos por reducirlos. Y en los lugares en donde ha perdido dinámica mercantil éstos permanecen en condición endémica, observándose inclusive casos de sustitución por otros cultivos ilícitos de carácter sicotrópico. Entre el conjunto de razones que causan el problema, la universalmente aceptada - que explica la producción agrícola de las drogas con fines ilícitos - es la *existencia de un estadio de desarrollo agrario atrasado que prioriza las posibilidades de ocupación laboral en esos cultivos ilícitos, que son altamente demandantes de mano de obra primaria, así como las fuertes distorsiones de precios en los mercados agrícolas internacionales y nacionales y sus graves deficiencias e imperfecciones.*

3.3 La Interlocución Social

En el aspecto social, tanto los gobiernos andinos como la cooperación internacional, señalan que es necesaria la *participación de la población organizada* que contribuya a la solución de una problemática tan compleja. Esta exigencia es parte importante de las estrategias de reducción de la oferta particularmente en *Bolivia* y el *Perú*, que en general, no consideran a los productores de hoja de coca como delincuentes. Los *colecti-*

vos sociales y sus organizaciones en las zonas de cultivos con fines ilícitos en los países andinos - campesinos, indígenas, colonos, jóvenes, mujeres, ecologistas, religiosos, etc. - son diferenciados en cuanto a su historia social; origen poblacional; formas de organización gremial-representativa; métodos de movilización y protesta; articulación a la organización productiva local, nacional e internacional; estrategias, políticas y programas propuestos; y niveles de interlocución nacional e internacional.

En los tres países existen estudios diversos sobre la historia, formas de lucha, propuestas y representatividad de las poblaciones *costeñas y andinas*, y sobre las poblaciones nativas de *selva baja* -en particular de los movimientos campesinos, agricultores, indígenas y de colonos antiguos- pero existe una gran falencia de investigaciones sobre las poblaciones *andino-amazónicas de colonos recientes* que son los involucrados, por necesidad, en la producción de cultivos con fines ilícitos. Desde 1991 existe una instancia de representación regional, *El Consejo Andino de Productores de Hoja de Coca (CAPHC)* en el que están representados productores de Bolivia, Colombia y el Perú. Esta instancia ha realizado tres encuentros internacionales de representantes y, desde 1993, ha asistido a las sesiones de la Comisión de Estupeficientes de la ONU en Viena.

3.4 Cronograma Cercano de Eventos Internacionales

A nivel internacional, la Comisión de Estupeficientes del Consejo Económico y Social de la ONU (CE-ECOSOC), en el reciente 40 período de sesiones (Viena, 18-27 de marzo de 1997) *ha incluido el tema Erradicación de Cultivos, Promoción del Desarrollo Alternativo y Cooperación internacional*, para ser discutido como punto de agenda importante en la Asamblea General Especial de la ONU sobre Drogas (Nueva York, 8-10 de junio de 1998). Se ha encargado al Perú elaborar los documentos de base - estudios, propuestas de declaraciones y resoluciones -, en torno a este tema y se han programado tres fechas para presentar y discutir los indicados documentos: 7-9 de julio, 7-9 de octubre y 5 de diciembre de 1997, y 4-5 de marzo de 1998, en Viena.

Asimismo, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (OEA-CICAD), en relación a lo anterior, pero en el marco de su propia *Estrategia Antidrogas en el Hemisferio* (Buenos Aires y Montevideo, octubre y diciembre de 1996), en su XXI período de sesiones (Washington, 8-11 de abril de 1997), *ha establecido un conjunto de acciones a realizar respecto la reducción de la oferta de drogas*, particularmente en lo relacionado con el Desarrollo Alternativo. En este contexto, el Perú ha ofrecido ser sede del XXII período de sesiones a realizarse en noviembre de 1997.

4. EL IICA Y EL DESARROLLO ALTERNATIVO

Para la OEA, organismo multilateral hemisférico, el desarrollo alternativo se define como el *«conjunto de acciones orientadas a generar ingresos lícitos a los productores, prevenir la expansión e introducir la eliminación del ingreso proveniente de los cultivos ilegales, en un marco ambientalmente sostenible y cuya dinámica sea capaz de incorporar a la legalidad a las poblaciones afectadas»* (CICAD, Setiembre 1993, Lima).

El IICA, órgano integrante del Sistema Interamericano, comprometido con los temas estratégicos de la agenda hemisférica para la agricultura, considera desde una concepción holística de la agricultura, enfocada hacia el desarrollo sostenible de la misma y el medio rural, -bajo las dimensiones técnico-económica, social, ecológica-ambiental y, político-institucional- que puede apoyar como ente catalizador de los esfuerzos de los países e instituciones comprometidos en la lucha por la reducción del problema de los cultivos ilícitos.

En este marco, la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), en su sexta Reunión Ordinaria, emitió la Resolución 199 - IICA/JIA/Res. 199 (VI-0/91) - del 26 de Setiembre de 1991, denominada *“Difusión y Financiamiento de Proyectos de Desarrollo Alternativo a la Producción de Sustancias Sicotrópicas Ilegales en la Sub-Región Andina”*, resolviendo, entre otros puntos, recomendar al Director General del IICA el apoyo continuado a los proyectos de desarrollo alternativo o de sustitución de cultivos, presentados por Bolivia, Colombia y Perú, incluyendo acciones concretas en los programas I: *“Análisis y Planificación de la Política Agraria”*, II: *“Generación y Transferencia de Tecnología”* y III: *“Organización y Administración para el Desarrollo Rural”*. Indicando asimismo, que el IICA coordine con otros organismos Regionales e Internacionales las acciones de cooperación técnica que se proyecten como apoyo a dichos proyectos.

En cumplimiento de la indicada Resolución, el Centro Regional Andino del IICA-CReA, y las Agencias de Cooperación Técnica que lo integran (ACTs), tienen como reto, en el marco del amplio y decidido apoyo a los Estados de Bolivia, Colombia, y Perú -países miembros que sufren los embates de los cultivos con fines ilícitos-, el promover y catalizar acciones colaborativas para un análisis más detenido de la problemática del desarrollo alternativo, su conceptualización, y la identificación de temas estratégicos que aporten insumos para la formulación de políticas nacionales armonizadas, a fin de promover alternativas validas y efectivas para los tres países involucrados.

La experiencia ganada con la puesta en ejecución del Proyecto IICA-GTZ de *“Orientación de la Investigación Agraria hacia el Desarrollo Alternativo”* y a través de las reuniones y talleres realizados con la participación de expertos de Bolivia, Colombia y Perú

- de diferentes ramas de especialización y provenientes de los sectores público y privado - ha permitido al IICA profundizar en el análisis de la problemática del desarrollo alternativo y esbozar nuevas propuestas.

Una de ellas está relacionada a la creación del *Sistema Regional de Apoyo al Desarrollo Alternativo* (SIRADAL), como instancia adscrita al CReA, para el estudio, transferencia y consulta en Desarrollo Alternativo, compuesta por un equipo de expertos articulados mediante una red sub-regional, con el fin de ayudar a los Estados miembros a través de las ACTs locales, que funcionaría como una coordinadora sub-regional a cargo de un experto estable, y de expertos nacionales adscritos a cada una de las ACTs de los tres países, todos interactuando mediante redes electrónicas de comunicación.

5. ELEMENTOS PARA UN ENFOQUE INTEGRAL

POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE REDUCCION DE CULTIVOS CON FINES ILCITOS EN BOLIVIA, COLOMBIA Y PERU

Ibán De Rementería¹
Consultor IICA - Perú

1. Introducción

Una reflexión sobre estos temas deberá necesariamente incluir la revisión exhaustiva de los proyectos de desarrollo alternativo ejecutados en Bolivia, Colombia y Perú para recoger experiencias, aprender de éxitos y fracasos, identificar concepciones, replantear los fundamentos económicos de intervención, analizar las bases técnicas de acciones, reconocer los objetivos sociales de los actores y explicar las voluntades políticas de los Estados comprometidos en el control de drogas.

Esta revisión aportará los fundamentos empíricos para replantear políticas, rediseñar estrategias y proponer acciones apropiadas para un *nuevo desarrollo alternativo* - o *desarrollo integral sustentable* -, que maximice impactos en las economías locales y regionales y minimice la violencia social entre los agricultores y el daño al medio ambiente andino/amazónico (De Rementería, 1995a).

Balances justificativos y a la vez críticos de las experiencias del desarrollo alternativo a nivel mundial han sido realizados anteriormente (PNUFID, 1993; De Wereld van de Kook, 1993; y CE-ECOSOC, 1996). Asimismo, Farrel y O'Brien (1995) presentan una buena sistematización de las estrategias mundiales para la reducción de la oferta de drogas. Balances críticos del desarrollo alternativo para Bolivia pueden hallarse en Marconi 1994, Lanza 1995 y Laserna 1996; para Colombia en Franco 1997, Fajardo 1996 y Vargas 1996; y, para el Perú, en De Rementería 1995 y Villavicencio 1996.

Este artículo consta de cuatro partes. La *primera* describe, con alguna información empírica, la evolución en la región andina de la *oferta*, - básicamente de *coca*, *amapola*, *marihuana* y sus derivados -, así como la *demanda* de estos productos y las diversas actividades ligadas al narcotráfico. La *segunda* describe las condiciones macroeconómicas para el desarrollo de los cultivos ilícitos y el narcotráfico, particularmente las políticas agrícolas internacionales y el efecto de los ajustes estructurales sobre la economía rural. En la *tercera* se analizan las políticas y estrategias para el *desarrollo alternativo* impulsadas en los países andinos tanto a nivel gubernamental como de la cooperación internacional. Finalmente, en la *cuarta* parte se analizan las condiciones institucionales - estatales y privadas - y de organización social en los territorios afectados con cultivos para fines ilícitos, destacando roles y describiendo sus articulaciones con la sociedad civil.

¹ Elaborado con la colaboración de Eduardo Musso y Hugo Cabieses.

2. Evolución de los Cultivos con Fines Ilícitos y el Narcotráfico en los Países Andinos.

El *boom* de los cultivos citados, materia prima para la producción de drogas con fines ilícitos en los países andinos, data de mediados de los años 60. Años antes, tanto la *oferta* como la *demand*a de drogas en los países del norte - Estados Unidos y Europa principalmente - eran fenómenos más bien marginales en ambos tipos de sociedades. En base a informaciones estadísticas quinquenales - siempre discutibles y dispersas - puede extraerse las apreciaciones referidas en los párrafos siguientes.

Por el lado de la *oferta*, en los países andinos se pasó del boom de la producción de *marihuana* en Colombia, entre 1970 y 1975, al de la *coca/cocaína* en los tres países, entre 1975 y 1990, para iniciar en este último año en Colombia el boom de la *amapola/heroína*, con una declinación general, lenta pero constante, de la importancia del complejo *coca/cocaína* a partir de 1994, debido a cambios en los patrones de consumo en *Estados Unidos* y a la sobreproducción del complejo en los *Andes*. Desde inicios de los 90, los cambios en la estructura de la *oferta* han sido significativos:

1. Declinó la importancia del *Perú* como productor de hoja de coca, pasando del primero al segundo lugar con 94 mil has. *en producción* en 1996 - aunque con más de 250 mil ha *instaladas* - según algunas fuentes (NAS, 1996, citado por CEDRO, 1997) y muy probablemente al tercer lugar con menos de 50 mil ha *en producción* a consecuencia de la crisis de precios de la coca y sus derivados más *profunda y prolongada* que se haya producido en ese país (Cabieses, 1997).
2. *Colombia*, triplicó sus cultivos de coca, respecto a los existentes a mediados de los 80, llegando a 51 mil ha en 1995 (NNICC, 1996) o más de 80 mil ha (Uribe, 1997) e incluso hasta 165 mil ha (Fajardo, 1996 y Vargas, 1996). A ello, se añade un incremento sustancial de los cultivos de *marihuana* y *amapola* hasta 5 mil y 20 mil ha en 1994, respectivamente (PLANTE, 1996). Este país sigue siendo el principal productor y exportador de *cocaína*.
3. *Bolivia* ha mantenido un lugar expectante con alrededor de 50 mil has en 1995 (NNICC, 1996) ocupando siempre el segundo lugar; conservando su importancia en la producción y abastecimiento de derivados de coca, no sólo de pasta básica sino también de *cocaína*.
4. *Perú* y *Bolivia* nunca han tenido cultivos significativos de *marihuana* y *amapola* (en ambos países se han encontrado sólo cultivos de ensayo). Sin embargo, el cultivo de esta última adquiere cada vez más importancia en *Colombia*.

La situación, a 20 años del boom de cultivos para fines ilícitos, sin reducción sustancial de la demanda de drogas en los países del Norte, es la siguiente:

- *Colombia* ha diversificado *producción* y *mercados*, ya que produce los tres principales cultivos para drogas y vende derivados en los cinco continentes.
- *Bolivia* no ha diversificado su *producción*, ya que sólo produce *coca-cocaína*, pero ha ampliado sus *mercados* llegando a Estados Unidos, Europa - occidental y oriental -, Africa y América Latina.
- *Perú* no ha diversificado en ninguno de los dos aspectos, sólo produce *coca-pasta-cocaína* y las vende fundamentalmente a Colombia, y muy secundariamente, a México y Estados Unidos.
- Los *carteles* colombianos han sido mucho más eficientes en su articulación al proceso de *globalización* del complejo mundial de las drogas, quedando en segundo lugar las *firmas* bolivianas y por último las *bandas* peruanas.

Por el lado de la *demanda*, en los Estados Unidos y Europa Occidental - en tanto principales consumidores de drogas ilícitas a nivel mundial se han dado situaciones interesantes que afectaron la *oferta* de drogas:

- Se ha pasado del consumo masivo de *marihuana* en los 60 y la primera mitad de los 70 y el relativo estancamiento en los 80 y 90 - cubierto con la producción de California, Arizona, Amsterdam y Norte de Africa -, al boom del consumo de *cocaína/crack* en los 80 y principios de los 90.
- La declinación de este último boom ha dado paso en los 90 a un incremento sostenido del consumo de *heroína*, al aumento persistente de la *marihuana* y, sobre todo, al incremento sustancial del consumo de drogas sintéticas, particularmente *anfetaminas*, *metaquolona*, *éxtasis* y otras.

El juego de la oferta y la demanda ha dado lugar en los países andinos a:

- Una evolución errática de los precios de la *hoja de coca* y la *pasta básica de cocaína* con tendencia a la *baja* y en el último quinquenio, al estancamiento de los precios de la *cocaína en calles*.
- Crisis de precios de hoja de coca y derivados particularmente grave en el *Perú* y en *Colombia*. En el primer país, se trata de la *quinta* crisis y es la más *profunda* y *prolongada* en 15 años de boom cocalero. En el segundo ha habido un sorpresivo boom hasta hace tres años con tendencia al estancamiento desde fines de 1995.
- Asignación y reasignación de parte de los excedentes de los carteles del narcotráfico en base a las ventajas comparativas que un territorio les puede dar, garantizando

en el largo plazo un sostenido abastecimiento de materias primas. Esto explica por qué *Colombia* ha ampliado significativamente sus áreas de cultivo en tanto que el *Perú* mantiene en reserva las áreas instaladas actualmente.

La generación de empleos directos e indirectos en la economía de las drogas y el narcotráfico ha tenido un crecimiento sostenido, estimándose (BM, 1996) que no menos de 464 mil personas - el 2 % de la Población Económicamente Activa PEA de los tres países - dependen directa o indirectamente de esta economía subterránea: 74 mil en *Bolivia* (2.8 % de la PEA), 160 mil en *Colombia* (1.3 % de la PEA) y 230 mil en el *Perú* (2.9 % de la PEA).

La economía de las drogas y el narcotráfico representa entre 5 y 6% de los ingresos brutos (PBI) de los países andinos - US\$ 8 y 11 mil millones -. Estos ingresos representan no menos del 70 % de las exportaciones legales de los tres países: 28 % en *Bolivia* para US\$ 200 a 300 millones; 31 % en *Perú* para US\$ 1,000 a 1,500 millones (cifra claramente exagerada); y, 94 % para US\$ 7 a 9 mil millones en *Colombia* (BM, 1996). Descontando lo que reciben los carteles, firmas o bandas locales, los campesinos reciben finalmente menos del 7 % de los ingresos brutos de esta actividad ilegal: US\$ 600-700 millones.

El abuso en el *consumo* de drogas - excluyendo las drogas "sociales" como tabaco y alcohol - ha tenido un sostenido crecimiento, en particular en la primera mitad de los 90. No obstante, aún ahora sigue siendo un problema marginal, y principalmente en las grandes ciudades (Alcaraz, Flores y Jutkowitz 1996, para *Bolivia*; DNE 1992, para *Colombia*; y, CEDRO 1997 para el *Perú*). El problema no es el *consumo* sino la *producción*. No obstante, el consumo de PBC y de cocaína en otros países latinoamericanos - en particular Brasil, México y Argentina - está llegando a niveles preocupantes.

Por otro lado, debe destacarse la persistencia - aunque con tendencia a la baja - del *consumo tradicional* de la hoja de coca, siendo marginal en *Colombia* (50 mil consumidores), de mucha importancia en *Bolivia* (hasta 3 millones según algunas fuentes, y 1 millón según otras más confiables) y de importancia media en el *Perú* (hasta 2 millones de consumidores).

3. Condiciones Macroeconómicas.

3.1 Políticas Económicas Internacionales para la Agricultura.

La aparición y proliferación de actividades ilegales ligadas al narcotráfico no se debe al simple hecho que los cultivos ilícitos sean más rentables que los lícitos. La proliferación de los cultivos ilícitos se debe a diversas circunstancias y condiciones de los mer-

cados locales, nacionales, e internacionales que han hecho que los cultivos tradicionales, comerciales y transables en el mercado internacional dejen de ser rentables para sus productores; mientras que en las mismas condiciones los cultivos ilícitos sí lo son o al menos cubren sus costos locales de producción (De Rementería, 1997).

Las condiciones adversas para la producción agrícola en los países del Tercer Mundo, en particular para las regiones tropicales de altura donde se localizan las colonizaciones que producen cultivos ilícitos, tienen su origen en fuertes distorsiones de precios en los mercados agrícolas internacionales y nacionales, así como, a graves deficiencias e imperfecciones de los mercados agrícolas locales, nacionales e internacionales (De Rementería, 1995).

Los subsidios agrícolas pagados por los países miembros de la OCDE a sus productores han llevado los precios agrícolas internacionales por debajo de sus costos de producción. Este hecho es particularmente grave porque afecta principalmente a los cereales y los más comunes componentes de la dieta alimentaria mundial - arroz, maíz, trigo, azúcar, carne, leche y sus derivados -. La actual distorsión de los precios agrícolas impide a los países del tercer mundo participar con sus productos en el mercado internacional, porque aparte de no subsidiar su producción agrícola, reciben la importación de productos agrícolas y alimentarios subsidiados a sus mercados nacionales no protegidos por aranceles que impiden a la producción local competir con dichas importaciones. Tal es el caso de los productos tropicales de Ceja de Selva o Selva Alta, como cacao, café, nueces tropicales y colorantes naturales, en los que, a pesar de existir ventajas comparativas, las deficiencias en el manejo y las imperfecciones en la concurrencia a los mercados locales, nacionales e internacionales, hacen que los precios pagados a sus productores sean inferiores a sus costos de producción (De Rementería, 1995 b).

La aparición y proliferación de cultivos para fines ilícitos como *amapola*, *coca* y *marihuana* en las regiones tropicales de altura es una respuesta económica, si bien ilegal, de los productores agrícolas de esas regiones a las distorsiones de los precios e imperfecciones de los mercados agrícolas locales, nacionales e internacionales (De Rementería, 1995 c).

3.2 Los ajustes Estructurales en los Andes y sus Efectos en el Sector Agrícola y Rural.

Desde hace casi una década, los gobiernos Andinos en diferentes momentos y grados, vienen aplicando un conjunto de políticas económicas que forman parte del denominado Programa de Ajuste Estructural (PAE). El PAE no sólo es patrocinado por los principales organismos financieros internacionales (FMI, BM y BID), sino que su aplicación fue condición para el desembolso de nuevos créditos, entre ellos importantes montos de ayuda antidrogas (Quiñones, 1993).

Según la literatura económica, la aplicación del PAE atraviesa dos etapas con objetivos definidos: i) Un *programa de estabilización económica*, cuyo objetivo fundamental es la corrección de los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, déficit externo, entre otros) y ii) Un *programa de ajuste estructural*, cuyo objetivo principal es liberalizar las economías nacionales disminuyendo el peso económico del Estado mediante un conjunto de políticas como la liberalización arancelaria, liberalización del sistema financiero, privatización de empresas públicas, entre otras (Quiñones, 1993).

Un balance de la aplicación de los PAE's en Bolivia, Colombia y Perú arroja resultados contradictorios e inquietantes: importantes y halagadores resultados financieros, pero desalentadores resultados sociales, sobre todo en la generación del desempleo. La apertura hacia una economía globalizada ha permitido una importante reconversión de los empresarios nacionales y la venida de nuevos inversionistas extranjeros, pero lejos de crear nuevos empleos, han incrementado las ya altas tasas de desempleo y deteriorado la demanda interna (Musso, 1996).

Tales efectos han sido bastante desalentadores para el sector agrario primario dado que en tanto no se logre mejorar la capacidad de compra de las potenciales demandas insatisfechas, la economía campesina vinculada al mercado interno seguirá agravándose. Las aperturas económicas permitirán que las demandas deprimidas en los países andinos accedan en alguna medida a producciones internacionalmente subsidiadas, desplazando producciones nacionales, mientras que la oferta agrícola exportable no podrá devolver los reales costos internos (Musso, 1996).

4. Políticas y Estrategias para el Desarrollo Alternativo.

4.1 Análisis Comparativo de las Políticas Nacionales en los Andes.

En *Bolivia* según la Ley 1008, el *cultivo* de hoja de coca - aproximadamente 54 mil has. sembradas en 1996 - es *legal* en una parte del territorio (Los Yungas de La Paz), en *transición* en otra (el Chapare en Cochabamba) e *ilegal* en el resto del territorio nacional. Adicionalmente, todo otro cultivo que sea materia prima para producir drogas - básicamente *marihuana* y *amapola* - es considerado *ilegal*, aunque no existen extensiones significativas de estos cultivos. La erradicación se realiza manualmente y están prohibidas las fumigaciones desde 1989.

Es conocido que, en términos relativos, Bolivia tiene la más importante población consumidora tradicional de coca: probablemente 20 % de la población. Por ello, el consumo de coca es *legal* y considerado como parte de elemento cultural, existiendo empresas privadas que comercializan e industrializan sus derivados, básicamente para infusiones. En torno a ello, el Gobierno del Presidente Jaime Paz Zamora (1989-93)

promovió internacionalmente la llamada *Diplomacia de la Coca*. No obstante, la preocupación del actual Gobierno - habrá transferencia de mando en agosto de 1997 - está centrada en tratar de conseguir fondos de los Estados Unidos (USAID) y la Unión Europea (UE) para el impulso de proyectos de Desarrollo Alternativo con erradicación de cacaes, bajo la denominada *Opción Cero*, tanto en la zona del Chapare como en las de Los Yungas.

En *Colombia* existen significativas extensiones cultivadas de hoja de *coca*, *amapola* y *marihuana*: 100 mil, 20 mil y 5 mil has en 1996, respectivamente. En los tres casos, los cultivos son *ilegales* por estar destinados al narcotráfico. Al existir un consumo tradicional de hoja de coca poco significativo - no más de 50 mil consumidores sobre una población de 30 millones de habitantes - el gobierno considera *delincuentes* a sus cultivadores. Si bien, el consumo tradicional no está penado por la ley, en la práctica es perseguido.

La posición colombiana es conocida respecto a la *erradicación* de cultivos mediante *fumigaciones* - glifosato y otros -, previo a cualquier programa de *desarrollo alternativo*, así como la no consideración de la *gradualidad* para la eliminación de cultivos.

En 1996, el *Perú* cuenta con aproximadamente 95 mil has cultivadas de *coca* con cultivos no significativos de *amapola* y *marihuana*. La tendencia de los últimos dos años ha sido abandonar importantes extensiones de cultivo de coca *en producción* - la coca es un cultivo permanente - debido a la grave crisis generada por la sobreproducción de cocaína a nivel mundial - ha bajado el consumo en los Estados Unidos y se han incrementado las áreas de cultivo en Colombia - que ha desplomado los precios de la hoja y derivados en el territorio peruano.

La estrategia desarrollada por el Perú desde 1990 respecto a esta temática está descrita en la llamada *Doctrina Fujimori*, que establece que el *cultivo* de hoja de coca es *legal*, pero su *comercialización* fuera de los canales oficiales - la Empresa Nacional de la Coca (ENACO S.A.) - es *ilegal*. Distingue *coca* de *cocaína* y considera que los productores de este cultivo no son narcotraficantes sino *interlocutores válidos* para el desarrollo alternativo. En el Perú los *consumidores* tradicionales de coca probablemente llegan a 2 millones - 7 % de la población sobre un total de 27 millones de habitantes -, la erradicación *no es precondition* para impulsar el desarrollo alternativo y, desde 1989, las fumigaciones están suspendidas (Cabieses, 1995).

El Perú ha planteado a nivel internacional la necesidad de impulsar los principios de *globalidad*, *corresponsabilidad*, *integralidad* y *cooperación internacional* para enfrentar los flagelos del abuso en el consumo de drogas y el narcotráfico. Por otro lado ha propuesto, conjuntamente con Bolivia, que se revise - *disipar ambigüedades* - la

ubicación de la planta de coca de la lista de sustancias sicotrópicas sujetas a alta fiscalización (Lista I de la Convención Unica de 1961). Estos principios están contenidos en su Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 1994-2000, promulgado en setiembre de 1994.

4.2 *Análisis Comparativo de las Políticas Bilaterales y Multilaterales Cooperantes.*

Sobre este tema se pueden considerar dos etapas claramente diferenciadas, una previa al boom de las drogas y una posterior a éste. La cooperación internacional vinculada directa e indirectamente con el control del proceso de generación y desarrollo del tráfico de drogas en la región andino-amazónica, se inicio mucho antes que el boom de la cocaína a nivel mundial a mediados de los 70's. No obstante, frecuentemente sus acciones se reflejaron en la promoción de una colonización desordenada en las zonas que años más tarde se convertirían en cocaleras. Durante dicho periodo, la cooperación internacional buscó financiar proyectos de colonización de la Selva, con la finalidad de aumentar la cantidad de tierra cultivable y asentar nuevas poblaciones. El modelo de desarrollo planteado, fracasó por la imposibilidad de los proyectos de satisfacer las necesidades de la población y por ejecutarse en una realidad social y ecológica que imposibilitaba el desarrollo tal como lo entendía el modelo. De este modo, los campesinos migrantes fueron ganados hacia el cultivo de la coca (CAJ, 1997).

Posteriormente, con la aparición del fenómeno del abuso en el consumo de drogas en el Norte - particularmente cocaína -, el explosivo crecimiento de los cultivos de coca y el persistente arraigamiento de éstos en los territorios andino-amazónicos y las experiencias de las últimas tres décadas, la cooperación internacional se aglutinó básicamente en dos claras tendencias.

- La denominada *Guerra contra las Drogas* que centraliza sus estrategias en acciones interdictivas y en la que el *desarrollo alternativo* es una acción *complementaria* para paliar los efectos producidos por dichas acciones en los territorios y poblaciones rurales involucradas.
- La denominada *Estrategia de Dublín*, que centraliza sus propuestas en acciones y medidas de desarrollo rural que deben incluir tanto lo social como lo económico, con el fin de excluir a los colectivos sociales rurales de los procesos agrícolas de psicoactivos, y en donde, la *interdicción* sería una acción *complementaria* dirigida a las organizaciones criminales, que por los efectos del *desarrollo alternativo* estarían obligadas a la conducción directa de tales procesos (Musso, 1996).

La primera estrategia es adoptada por los Estados Unidos y todas las instancias gubernamentales directamente vinculadas a dicho país. La segunda estrategia es adoptada

por las Naciones Unidas (UNDCP) y por la mayoría de países que conforman la Unión Europea. Es curioso que los organismos internacionales de desarrollo y comercio como el FMI, el BM, el GATT, entre otros - donde los países que cooperan con el desarrollo alternativo tienen una presencia gravitante y como tales han tenido un protagonismo preponderante en los ajustes estructurales - no han tomado en consideración todo lo concerniente al desarrollo alternativo a pesar del peso específico que tanto histórica como actualmente tienen sobre el tema (Musso 1996).

Durante los últimos diez años en la región andino-amazónica se han ejecutado variadas acciones de erradicación, sustitución y desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos de drogas, cuyos montos presupuestales y capacidad de intervención han tenido impactos insignificantes ante la envergadura del problema planteado por la creciente demanda internacional de drogas naturales. De igual manera, los errores de concepción y las deficiencias de ejecución en el desarrollo alternativo, estarían legitimando el retorno a medidas exclusivamente represivas respecto a los cultivos ilícitos. Si logra imponerse la recurrente doctrina que pretende explicar la demanda por sustancias psicoactivas externalizada en la oferta de drogas naturales, se agravarán la violencia, depredación y contaminación del medio ambiente, así como tensión y conflictos en las relaciones internacionales (De Rementería, 1995).

La cooperación internacional para encarar la problemática de las drogas ha sido diferenciada según los países. En *Bolivia*, el principal donante fue Estados Unidos y centró su ayuda en proyectos ligados al desarrollo alternativo. En *Colombia*, el apoyo ha sido principalmente para actividades de control y asuntos militares por parte de Estados Unidos, pero el desarrollo alternativo fue impulsado con la colaboración de países europeos y organismos multilaterales (PNUFID y BID). En el *Perú*, la colaboración de los Estados Unidos ha sido secundaria hasta 1995, pero siempre orientada a proyectos de desarrollo y secundariamente para asuntos militares y de control de drogas.

En *Bolivia*, el PNUFID está reduciendo su participación en el financiamiento de proyectos, lo que implica un cambio de fuentes *multilaterales* a *bilaterales*. Tanto USAID como el PNUFID han impulsado proyectos de desarrollo alternativo en el Chapare y Los Yungas por un monto superior a los US\$ 250 millones desde 1986. El Plan del Trópico de Cochabamba, realizado entre 1993 y 1994 con el concurso de la cooperación de Alemania (BMZ-GTZ), encontró un impase institucional al no existir acuerdo respecto a la instancia estatal de interlocución.

En *Colombia* el PNUFID ha aprobado US\$ 5 millones para apoyar al fortalecimiento institucional de PLANTE durante 1997-98, de los que el 50 % es aportado por el Tesoro Público. El BID ha proporcionado una línea de crédito de US\$ 90 millones para

implementar un sistema de financiamiento para pequeños productores agrícolas en zonas de cultivos ilícitos. Asimismo, la GTZ impulsó entre 1990 y 1995 proyectos de desarrollo alternativo en la Bota Caucana por un monto de US\$ 10 millones.

En el *Perú* se han impulsado proyectos de desarrollo alternativo desde 1981, primero a través de Control y Reducción de Cultivos de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH) - organismo del Ministerio del Interior - con financiamiento de los Estados Unidos (USAID), luego a través de las Naciones Unidas (PNUFID) desde 1987 y, más recientemente, a través del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) y los Proyectos Especiales con el apoyo de la USAID. Las Naciones Unidas han aportado US\$ 45.5 millones en proyectos de desarrollo alternativo desde 1987 para las cuencas del Alto Huallaga, Huallaga Central, Alto Urubamba (Quillabamba) y Valle del Río Apurímac-Ene. Por su lado, USAID ha aportado US\$ 10 millones entre 1981-94 para el Alto Huallaga y luego US\$ 30 millones para cinco cuencas cocaleras, incluyendo el Valle del Río Apurímac-Ene.

5. Institucionalidad Estatal y Social Andino-Amazonica en Territorios con Cultivos para fines Ilícitos.

5.1 Análisis Comparativo de los Organismos Gubernamentales Centrales, Sectoriales y Locales: Roles y Articulación.

En *Bolivia* se ha impulsado el desarrollo alternativo desde el año 1986 y existen evaluaciones diversas sobre estas experiencias. Los proyectos se impulsan a través del Consejo Nacional de Desarrollo Alternativo (CONADAL), que desde 1993 depende del Ministerio de Gobierno - antes dependía del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agrarios (MACA) -, aunque el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL) es presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores.

En *Colombia* la instancia encargada del desarrollo alternativo es el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE), organismo dependiente de la Presidencia de la República que está impulsando proyectos con recursos propios - ha destinado US\$ 300 millones del Tesoro Público - y la cooperación de USAID, PNUFID y el BID.

En el *Perú*, la instancia estatal que actualmente atiende la problemática del *desarrollo alternativo* es la Comisión de Lucha Contra el Consumo de Drogas (CONTRADROGAS), creada en abril de 1996 mediante Decreto Legislativo 824. Actualmente está a punto de publicar su nuevo Plan de Prevención y Control de Drogas 1997-2003 para presentarlo a una Mesa de Donantes.

5.2 Análisis Comparativo de la Organización Social y la Sociedad Civil Institucionalizada en esos Territorios.

Tanto los gobiernos andinos como la cooperación internacional señalan que es necesaria la *participación de la población organizada* que contribuya a la solución de una problemática tan compleja como es la de la proliferación de cultivos de plantas con fines ilícitos. Esta exigencia es parte importante de las estrategias de reducción de la oferta particularmente en *Bolivia* y el *Perú* que, en general, no consideran a los productores de hoja de coca como delincuentes.

Los *movimientos sociales* de las zonas de cultivos con fines ilícitos en los países andinos - campesinos, indígenas, colonos, jóvenes, mujeres, ecologistas, religiosos, entre otros - son diferenciados en cuanto a su historia social, origen poblacional, formas de organización gremial-representativa, métodos de movilización y protesta, articulación a la organización productiva local, nacional e internacional, - estrategias, políticas y programas propuestos y niveles de interlocución nacional e internacional. En los tres países existen estudios diversos sobre la historia, formas de lucha, propuestas y representatividad de las poblaciones *costeñas* y *andinas*, en particular de los movimientos campesinos, agricultores, indígenas y de colonos antiguos, pero existe una gran falencia de investigaciones sobre las poblaciones *andino-amazónicas* de *colonos recientes* que son los involucrados en la producción de cultivos con fines ilícitos. Asimismo, existen sendos estudios sobre las poblaciones nativas de *selva baja*.

En *Bolivia*, los movimientos sociales de las zonas cocaleras datan de mediados de los ochenta, básicamente en la región de *El Chapare* en el trópico del departamento de Cochabamba, cuyo producción de hoja de coca está ligada mayoritariamente a las actividades del complejo coca/cocaína. No obstante, también se han producido movimientos en *Los Yungas* del departamento de La Paz, cuya producción cocalera se usa casi íntegramente para el consumo tradicional como *acullicu*.

En *El Chapare*, los productores están organizados sindicalmente en cinco federaciones y estas a su vez en un Comité de Coordinación que en total representa a 35 mil productores agrarios, principalmente cocaleros. Se trata de colonos recientes, generalmente campesinos indígenas y ex-mineros de Oruro y Potosí que migraron a consecuencia de las políticas de ajuste de los años 1985-86 y la crisis de la minería de esos años. Son mayoritariamente pequeños productores con un promedio de 10 hectáreas de tierras de las que 4 ha están dedicadas a cultivos diversos y entre 1 y 2 ha al cultivo de coca. Aparte de ello, en *El Chapare* existe una fuerte organización de mujeres, jóvenes, ecologistas, comunidades nativas - en el Parque Nacional Isiboro-Sécure - y de gobiernos locales y movimientos cívico-regionales. Durante los noventa, particularmente entre 1992 y 1996 estos movimientos realizaron mítines, marchas y bloqueos de carreteras a fin

de evitar la erradicación forzosa de cocales y hacer propuestas respecto al desarrollo alternativo. Estas movilizaciones fueron respondidas por el Estado, en algunos casos mediante el diálogo y la firma de acuerdos con los dirigentes.

El *Los Yungas*, entre 12 y 15 mil productores - colonos antiguos con pequeñas extensiones de tierras - están organizados en la Asociación Departamental de Productores de Coca (ADEPCOCA) y en diversas asociaciones productivas y cooperativas. También han participado en movilizaciones. Las asociaciones de Los Yungas y el Chapare, constituyeron en 1991 una coordinación nacional cuyos dirigentes son interlocutores con el Gobierno mediante la firma de acuerdos y memoriales.

En *Colombia*, los movimientos sociales de las zonas con cultivos ilícitos - dispersas por 24 de los 33 departamentos del país - se cruzan con la presencia de movimientos guerrilleros que pretenden arbitrar en los diversos conflictos que sufren esas poblaciones. Las movilizaciones de los grupos campesinos *autónomos* de los movimientos guerrilleros, son relativamente recientes. Entre finales de 1994 y mediados de 1995, no menos de 50 mil personas del Guaviare, Putumayo, Cauca y Caquetá; entre colonos, indígenas y campesinos sin tierra asalariados y/o productores de coca, marihuana y amapola se movilizaron hacia las capitales departamentales en protesta por las fumigaciones que el gobierno había iniciado (Vargas 1996).

En 1996 se movilizaron nuevamente hasta 200 mil personas bloqueando aeropuertos, ríos y carreteras, constituyendo la *Mesa Nacional de Concertación* para discutir con el Gobierno propuestas de desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos. Estos movimientos no tienen organizaciones reconocidas legalmente y se expresan a través de comités cívicos, representantes de gobiernos locales, asociaciones de mujeres, comités de derechos humanos, iglesias y movimientos medio-ambientales.

En el caso del *Perú*, los movimientos sociales de las zonas cocaleras tuvieron un momento de auge entre los años 1979 y 1980 - incluyendo un intento de centralización nacional cocalera en 1979 -, para luego declinar en los 80, particularmente en el periodo más intenso de la acción de los grupos terroristas - Sendero Luminoso (SL) y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) - en el Huallaga, Aguaitía, Pachitea y Apurímac-Ene -. Durante esos años, incluso los agricultores más organizados del país, como los de la provincia de La Convención en el Cusco, no realizaron movilizaciones importantes.

Tal como sucede en Colombia, en el Perú existe una dispersión de zonas productoras de hoja de coca, en un territorio de por lo menos 300 mil kilómetros cuadrados, principalmente de Selva Alta, *instalados* en por lo menos 16 cuencas, seis de ellas con cultivos orientados al consumo tradicional y el resto hacia el narcotráfico. Los movimientos sociales de colonos, indígenas, nativos, mujeres, jóvenes y ecologistas, actúan en ambas zonas. En 1992-93, con el inicio de la derrota política y militar de los movi-

mientos terroristas - en lo que las “*rondas campesinas*” tuvieron un rol central - y con el reconocimiento oficial de *interlocutores válidos* en virtud de la llamada *Doctrina Fujimori* -, las organizaciones de productores agropecuarios y comités de autodefensa de las zonas cocaleras comenzaron a rearticularse, exigiendo su participación activa en las propuestas de desarrollo alternativo estatales y de la cooperación internacional.

Durante 1995 y 1996, los productores organizados de algunas cuencas cocaleras - Alto Huallaga, Monzón, Alto Urubamba (Quillabamba), Yanatile, Inambari (Sandia) y Apurímac-Ene presentaron propuestas al gobierno y realizaron reuniones y seminarios para participar activamente en el impulso de proyectos de desarrollo alternativo - o *integral sustentable* - a la vez que proponer la creación de una instancia estatal interlocutora y la promulgación de una ley especial sobre coca. Muy recientemente - febrero de 1997 - se ha creado una Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas Productoras de Coca que busca canalizar las propuestas de estos sectores organizados. No obstante, la organización social en las cuencas cocaleras no se limita a las de carácter gremial/reivindicativo, existe un tejido social complejo e intenso no estudiado debidamente. Asimismo, desde el año 1991, existe una instancia de representación regional, el Consejo Andino de Productores de Hoja de Coca (CAPHC) en el que están representados productores de Bolivia, Colombia y el Perú. Esta instancia ha realizado tres encuentros internacionales de representantes y, desde 1993, ha asistido a las sesiones de la Comisión de Estupeficientes de la ONU en Viena.

6. Bibliografía

- Alcaráz, F.; N. Flores y J. Jutkowitz. *El Uso Indebido de Drogas en Bolivia y Uso Tradicional de la Coca (Población Rural 1995-1996)*. Celin-Bolivia. La Paz, Bolivia, 1996.
- CEDRO. *Epidemiología de Drogas en la Población Urbana Peruana 1995* (Encuesta de Hogares). Monografía de Investigación CEDRO N° 15. Lima, Perú, 1997.
- CEDRO. *El Problema de las Drogas en el Perú*. Lima, Perú, 1997.
- Cabieses, H. *Narcotráfico y Hoja de Coca: Algunas Propuestas Alternativas*. En: Debate Agrario N° 22 CEPES. Lima, Perú, 1995.
- Cabieses, H. *El Debate Actual sobre Drogas, las Tres Dicotomías de la Coca y el Desarrollo Sustentable en los Países Andinos*. IICA-GTZ, Caquetá, Colombia, 1997
- CAJ. Documento: *Acción del Estado sobre Producción de Hoja de Coca*. Lima, Perú, mayo de 1996.
- CE-ECOSOC. *Cultivos de los que se Extraen Drogas y Estrategias Adecuadas para su Reducción*. Informe de la Secretaría de la CE-ECOSOC, E/CN.7/1996/11. Viena, Austria, marzo de 1996.

- De Rementería, I. *La Elección de las Drogas: Examen de las Políticas de Control*. Fundación Friedrich Ebert. Lima, Perú, 1995a.
- De Rementería, I. *La Sistematización de los Proyectos del PNUFID en el Alto Huallaga*. Mecanografiado. Lima, Perú, setiembre 1995b.
- De Rementería, I. *Propuesta de Evaluación del PLANTE en Colombia*. Mecanografiado. Bogotá, Colombia, diciembre de 1995c.
- De Wereld van de Kook. *The Failure of Good Intentions*. Amsterdam, Antwerp, november 1993.
- DNE. *Estudio Nacional sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 1992, Resultados Generales*. Escuela Colombiana de Medicina, Fundación Santa Fe de Bogotá y Dirección Nacional de Estupefacientes. Bogotá, Colombia, 1992.
- Fajardo, D. *Experiencias en Desarrollo Alternativo: Guaviare, Colombia*. En: Seminario Taller sobre Proyectos de Desarrollo Alternativo IICA/GTZ. Lima, Perú, noviembre de 1996.
- Farrell, G. y P. O'Brien. *Estrategias para la Reducción de Oferta de Drogas Ilícitas*. En Debate Agrario N° 22 CEPES. Lima, Perú, octubre de 1995.
- Lanza, G. *La Coca Prohibida*. CEDIB-SNV. Cochabamba, Bolivia, 1995.
- Laserna, R. *20 Juicios y Prejuicios sobre Coca-Cocaína*. Clave Consultores S.R.L.. La Paz, Bolivia, 1996.
- Marconi, R. *El Drama del Chapare: La Frustración del Desarrollo Alternativo*. CEDLA. La Paz, Bolivia, 1994.
- Musso, E. *Productores y Organizaciones de Productores en Zonas Cocaleras*. IICA/GTZ. Lima, Perú, Octubre de 1996.
- PNUFID. *Desarrollo Alternativo como Instrumento para la Fiscalización de las Drogas*. PNUFID/UNDCP. Viena, Austria, 1993.
- Quiñones, V. *Perú: Ajuste Estructural, Drogas y Ayuda Norteamericana: Atando Cabos Sueltos*. En: Economía Política de las Drogas. R. Laserna, (Ed) CRES-CLACSO. Cochabamba, Bolivia, 1993.
- BM. *Illegal Drugs in the Andean Countries: Impact and Policy Options*. Country Department III, Latin America and Caribbean Region, The World Bank. Washington D.C., United States, January, 1996.
- Vargas, R. *Colombia y el Area Andina: Los Vacíos de la Guerra*. En Controversias No. 169, CINEP, Bogotá, Colombia, Noviembre 1996.
- Villavicencio, M. *Del Desarrollo Alternativo al Desarrollo Sostenible de la Amazonia Andina*. En: Seminario Taller sobre Proyectos de Desarrollo Alternativo, IICA-GTZ. Lima, Perú, noviembre de 1996.

EL DESARROLLO ALTERNATIVO A LOS CULTIVOS ILÍCITOS DE DROGAS NATURALES EN LA REGIÓN ANDINO AMAZONICA: ENFOQUES Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCION

Ibán De Rementería²
Consultor IICA - Perú

1. Introducción

El Desarrollo Alternativo como Estrategia para Controlar la Oferta de Drogas Ilícitas.

El objetivo de este trabajo es exponer sobre el desarrollo alternativo, en términos de cálculos de beneficio-costos, como una estrategia viable para prevenir, contener y sustituir la oferta ilícita de drogas naturales. Queremos demostrar que esta estrategia tiene viabilidad económica, es decir, que es sostenible en el mercado, tendrá una mayor viabilidad social para los cultivadores en comparación con reproducir constantemente los cultivos ilícitos por medio de una agricultura itinerante. El desarrollo alternativo puede tener un menor impacto en el medio ambiente que la erradicación forzosa por medio de fumigaciones.

El desarrollo alternativo será sostenible en el mercado si, por una parte, el apoyo a la comercialización e industrialización de los productos alternativos *maximizan* los *beneficios* de los productores agrícolas y por otra parte, el acceso a los recursos naturales, la provisión de insumos agrícolas y la remuneración a la fuerza de trabajo *minimizan* sus *costos* de producción.

La acción social del Estado que se limita o prefiere perseguir cultivos ilícitos mediante la erradicación forzosa u otras formas de violencia, sin resolver las causas económicas de su oferta, sólo ha conseguido en un actividad agrícola itinerante, cada vez más difícil y costosa de perseguir, cuyas fumigaciones indiscriminadas están causando un grave daño al medio ambiente y a la biodiversidad.

Durante los últimos diez años en la región andino amazónica se han ejecutado variadas acciones de erradicación, sustitución y desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos de drogas, cuyos montos presupuestales y capacidad de intervención han tenido impactos insignificantes ante envergadura del problema planteado por la creciente demanda internacional de drogas naturales. De igual manera, los errores de concepción y las deficiencias de ejecución en el desarrollo alternativo, estarían legitimando el retorno a medidas exclusivamente represivas de los cultivos ilícitos.

¹ Este trabajo recoge dos experiencias del autor: la sistematización de los proyectos del PNUFID en el Alto Huallaga del Perú (abril-septiembre 1995) y la propuesta de evaluación del PLANTE en Colombia (diciembre 1995).

Si logra imponerse la recurrente doctrina que pretende explicar la demanda por sustancias psicoactivas externalizándola en la oferta de drogas naturales, ello tendrá graves consecuencias sociales de violencia, depredación y contaminación del medio ambiente, así como, de tensión y conflictividad en las relaciones internacionales.

Una investigación sobre este tema deberá incluir la revisión exhaustiva de los proyectos de desarrollo alternativo ejecutados en Bolivia, Colombia y Perú para recoger experiencias y aprender de éxitos y fracasos. Esta revisión aportaría los fundamentos empíricos para replantear los aspectos económicos de su intervención, revisar las bases técnicas de las acciones, reconocer los objetivos sociales de los actores y explicar las voluntades políticas de los estados comprometidos en el control de drogas. Ello implicaría el rediseño de las estrategias y la propuesta de acciones apropiadas para un nuevo desarrollo alternativo, que *maximice* su impacto en las economías locales y regionales, y *minimice* la violencia social entre los agricultores y el daño al medio ambiente andinoamazónico.

2. Las Condiciones Económicas para el Desarrollo Alternativo en una Economía de Mercado.

Si bien, es cierto que la demanda internacional del narcotráfico por alcaloides psicoactivos naturales es la causa externa de la proliferación de los cultivos de amapola, coca y marihuana, también es que la oferta de estos cultivos ilícitos tienen como causa interna el subdesarrollo rural y la pobreza de la población en las áreas donde se cultivan.

Las acciones en el campo de la prevención, contención y sustitución de los cultivos de drogas prohibidas, que genéricamente se denominan programas para el control de cultivos ilícitos, tienen en común un *objetivo específico: la sustitución del ingreso ilegal de la familias campesinas por el ingreso legal proveniente de los cultivos alternativos*. Sólo logrando este objetivo específico, que actúa directamente sobre la voluntad de los campesinos conductores de cultivos ilícitos - los agentes económicos -, se alcanzarán los programas mencionados.

Se debe diferenciar claramente, el objetivo específico y las acciones concretas para el control de cultivos ilegales, las medidas nacionales de política agrícola, desarrollo regional de los sectores agrario, minero, industrial y de servicios, infraestructura básica y desarrollo social, que genéricamente se denomina desarrollo alternativo.

El desarrollo alternativo en tanto que *estrategia de control criminal* tiene por finalidad sustraer a la población rural - incluso la urbana - empobrecida de la sujeción al tráfico internacional de drogas que la subordina a la producción ilícita para que asuma sus riesgos

y obligue a los agentes del tráfico internacional de drogas a tener que asumir ellos mismos la conducción de los cultivos ilegales y los riesgos económicos que aquello conlleva.

2.1 El Desarrollo Alternativo

Bien se puede afirmar, que el objetivo común y específico de sustituir el ingreso ilegal por uno legal para las familias rurales se puede lograr también, y de mejor manera, por medio de las acciones para el desarrollo alternativo, o al menos con el desarrollo rural integral.

También se puede afirmar, que el objetivo específico de lograr ingresos legales para las familias rurales se puede obtener por medio de una nueva política económica que reasigne los recursos y funciones de una manera más racional y eficiente para así alcanzar el desarrollo nacional, y tornar poco significativas las actividades ilícitas en el conjunto de la economía. Si bien ésto puede ser cierto a largo plazo, no responde a la emergencia del consumo de drogas ni a la proliferación de cultivos ilícitos que satisfaga su demanda, de la misma manera que una emergencia sanitaria, como por ejemplo la epidemia de cólera, no puede esperar a un desarrollo sanitario que cubra todas las necesidades de agua potable y alcantarillado de la población. En tal emergencia se debe prever las medidas y proveer los recursos para tratar a los afectados y prevenir el contagio.

Además, la definición de objetivos, capacidad de ejecución y provisión de recursos, tanto para el desarrollo rural integral como para el nacional, tienen condiciones que escapan al control o influencia de las instituciones que financian y ejecutan los proyectos alternativos a los cultivos ilícitos.

Es un hecho constatable en los países con cultivos ilícitos el insuficiente desarrollo nacional y las profundas diferencias en el crecimiento de los sectores productivos y las regiones de la economía nacional, por lo cual una parte importante de la población se mantiene en el mundo rural y se sostiene con actividades agrícolas de bajo rendimiento productivo y de productividad del trabajo, lo que determina pobreza, falta de oportunidades y deterioro de la calidad de vida.

2.2 El Control de Cultivos Ilícitos

Las acciones y metas de los proyectos que se ejecutan para el control de los cultivos ilegales no pueden plantearse como objetivo el desarrollo rural integral de las regiones donde se localizan, ya que tal objetivo excede sus alcances, posibilidades financieras y capacidades de ejecución. Los eventuales fracasos en el control de cultivos ilícitos no pue-

den ser superados con objetivos más ambiciosos y acciones más amplias, ya que la dispersión de los escasos recursos disponibles conducirá a mayores fracasos en alcanzar la finalidad específica, es decir, el objetivo general de sustituir los cultivos ilícitos, lo que a las instancias financieras les hará perder credibilidad en estas acciones de control.

a. **El diagnóstico de los cultivos ilícitos**

Para el diseño de la política, definición de estrategia y planificación de las acciones en los programas de control los cultivos ilícitos se debe tener presente que la aparición y proliferación de estas actividades no se debe al simple hecho que sean más rentables los cultivos ilícitos que los cultivos lícitos. La proliferación de los cultivos ilícitos se debe a que diversas circunstancias y condiciones de los mercados locales, nacionales e internacionales han hecho que los tradicionales, comerciales y transables en el mercado internacional, dejen de ser rentables para sus productores. En las mismas condiciones los cultivos ilícitos si lo son o al menos cubren sus costos locales de producción.

Las condiciones adversas para la producción agrícola en los países subdesarrollados del Tercer Mundo, en particular para las regiones tropicales de altura donde se localizan las colonizaciones que producen cultivos ilícitos de drogas naturales, se deben a fuertes distorsiones, de precios, deficiencias e imperfecciones en los mercados agrícolas internacionales, nacionales y locales.

Los subsidios agrícolas pagados por los países miembros de la OCDE a sus productores han llevado los precios agrícolas internacionales por debajo de sus costos de producción. Este hecho es particularmente grave porque afecta principalmente a los cereales - arroz, maíz y trigo -, azúcar, carne, leche y sus derivados, todos los cuales son los principales componentes de la dieta alimentaria. La actual distorsión de los precios agrícolas le impide a los países del Tercer Mundo participar con sus productos en el mercado internacional, ya que no subsidian su producción agrícola, a su vez, la importación de productos agrícolas y alimentarios subsidiados y no protegidos por aranceles le impiden a la producción local competir con esas importaciones.

En el caso de los productos tropicales de altura, tales como el cacao, café, té, nueces tropicales y colorantes naturales, en los cuales los países que los producen tienen ventajas comparativas, las deficiencias en el manejo y las imperfecciones en la concurrencia a los mercados locales, nacionales e internacionales hacen que los precios pagados a sus productores sean inferiores a sus costos de producción local.

La aparición y proliferación de cultivos ilícitos como amapola, coca y marihuana en las regiones tropicales de altura es una respuesta económica, si bien ilegal, de los productores

agrícolas de esas regiones a las distorsiones de los precios e imperfecciones de los mercados agrícolas locales, nacionales e internacionales.

Un hecho relevante a tener presente en la definición de estrategias de los programas para el control de cultivos ilícitos es que, a diferencia de los proyectos de desarrollo agrícola y rural que se proponen aumentar el ingreso familiar de los campesinos, desarrollar la economía local y mejorar la calidad de la vida de su población, en el caso de las áreas con cultivos ilícitos tales objetivos económicos y sociales ya han sido logrados mediante actividades agrícolas ilegales y otras asociadas a su procesamiento y comercialización. No se trata en este caso de apoyar la generación de nuevos ingresos sino que de sustituir ingresos actuales ilegalmente obtenidos.

b. Objetivos y Estrategias de los Proyectos

Las acciones para el control de los cultivos ilícitos se ejecutan por medio de proyectos, que deben homologar el objetivo general de los programas, es decir, sustituir estos cultivos, alcanzando el objetivo específico de sustituir el ingreso ilegal por un ingreso lícito para las familias involucradas. El diseño y manejo de un proyecto es conducido por su estrategia, entendida ésta como una manera de dirigir las acciones, organizar los medios y proveer los recursos para lograr su objetivo específico.

El diseño de la estrategia en un proyecto para el control de cultivos ilícitos depende de las condiciones naturales, económicas, sociales y políticas para la producción agrícola local, así como, de las condiciones externas que determinan las restricciones a la provisión de recursos para la producción local, como a la realización de los productos en el mercado nacional e internacional.

En general, las acciones de los proyectos de desarrollo agrícola y rural comprenden tres ámbitos económicos y sociales interrelacionados pero diferenciados: producción y comercialización agropecuaria y forestal, incluida la agroindustria; infraestructura básica en vías de transporte y energía, así como, infraestructura social en salud, educación y vivienda.

Los proyectos de control de los cultivos ilícitos deben concentrar sus esfuerzos preferentemente en la producción y comercialización agrícola, ya que, si bien, las deficiencias en la infraestructura básica aumentan los costos directos de los insumos para la producción y del transporte para la comercialización agrícola, como también las carencias de infraestructura social aumentan los costos de sostenimiento o afectan la calidad de la vida de las familias rurales. También es cierto, que tales costos afectan a la producción ilegal, aunque en un proporción menor gracias a sus mayores ingresos.

El apoyo a la producción y comercialización agrícola de los proyectos de control de los cultivos ilícitos debe convocar y comprometer otras acciones complementarias a la implementación y el desarrollo de la infraestructura básica y social, sea por parte del esfuerzo nacional o de otras instancias y recursos de la cooperación internacional.

Sin embargo, la sustitución del ingreso ilegal por un ingreso familiar legal, que es el objetivo específico de estos proyectos, debe tener garantizado su logro autónomamente de las deficiencias en la infraestructura básica y social. Si estas deficiencias fueran tan graves que hacen imposible el logro del objetivo específico y no es posible contar con la cooperación de otras instancias para resolverlos, entonces aquellos proyectos no deberían ejecutarse.

La instalación y desarrollo de obras de infraestructura básica y social que no sean complementarias de las acciones de apoyo a la producción y comercialización agrícola, disminuyen los costos directos e indirectos tanto de los cultivos legales como de los ilegales. Es por ello, que el impacto de esas obras es irrelevante para inducir a la sustitución de los cultivos ilícitos y, más aún, se convierten en un apoyo a las actividades ilegales.

2.3 La Economía Campesina

Los proyectos de control de cultivos ilícitos no deben plantear cambios sustanciales de las actuales características sociales y económicas de la producción agraria. En las zonas de cultivos ilegales predomina la economía campesina ya que ésta es la única modalidad de organización socioeconómica que está dispuesta a asumir el riesgo de conducir cultivos ilícitos. La economía campesina debe ser potenciada por las tres razones que a continuación se indican.

***Primero*, la economía campesina como forma social de organizar la producción agraria se caracteriza culturalmente por su gran resistencia a la diferenciación de sus actores en un pequeño grupo de empresarios y una gran mayoría de asalariados agrícolas.**

***Segundo*, la sustitución de cultivos ilegales no se logrará por medio de actividades productivas capital intensivas, lo cual además exige grandes inversiones, cuya característica social es ser poco generadoras de empleo, seguramente con un aumento del producto económico local, pero que no sustituirá el ingreso ilegal de la población no empleada por aquellas actividades. Además, los proyectos capital intensivos son de lenta maduración, lo cual genera frustración entre las población local. La experiencia indica que en el caso del fracaso de los proyectos agrícolas capital intensivos la desocupación por ellos generada es la principal causa de la expansión de los cultivos ilícitos.**

Tercero, una de las características de la producción campesina es su estrategia de minimización de riesgos por medio de los *sistemas de cultivos*, o policultivos, que son menos depredadores y contaminadores de los ecosistemas tropicales y más protectores del medio ambiente que la producción agraria capital intensiva que se basa en los monocultivos extensivos.

En este sentido, la agroindustria no debe sustituir a la producción campesina sino que debe complementarla para aumentar el valor local de la producción agrícola, así como asociarla para asegurar sus ventas y mejorar los precios al productor.

Los proyectos de control de cultivos ilícitos, al definir su estrategia de apoyo y cooperación a la producción y comercialización agrícola alternativa, deben escoger productos transables y definir prioridades de acuerdo con las posibilidades efectivas de aquellos en el mercado nacional o internacional a precios que cubran los costos de producción en finca.

3. La Matriz Beneficio-Costo de la Producción Agropecuaria

La sistematización de experiencias, la supervisión de operaciones o la planificación de acciones es el proceso de organización de la información disponible, pertinente y relevante de acuerdo con algún criterio sobre actividades ya ejecutadas, en ejecución o aquellas a ejecutar por una institución o repartición de ella, empresa o sección de ella, equipo, misión o proyecto. La sistematización de actividades es una precondition y antecede a una planificación, seguimiento de la ejecución (monitoreo) y evaluación fructífera de aquellas experiencias.

La *finalidad* de los proyectos de desarrollo alternativo, de acuerdo con su mandato de controlar la oferta de drogas, es la sustitución de los cultivos ilícitos de drogas psicoactivas naturales. Los procedimientos o estrategias posibles para alcanzar esa finalidad son varios, tales como: el procesamiento, juzgamiento y condena penal de quienes conducen cultivos ilícitos - aplicación de la ley -, erradicación forzosa de los cultivos, relocalización compulsiva o persuasiva de la población a lugares donde no existan las condiciones de suelo y clima propicia a los cultivos de sustancias psicoactivas, la conversión en parques naturales de las áreas con cultivos ilícitos expulsando a la población ilegalmente instalada allí, la aplicación de un sistema premial que indemnice a los cultivadores por el abandono y destrucción de los cultivos ilícitos, etc. También se pueden plantear alternativas que cambien la toma de decisiones de los campesinos que conducen cultivos ilícitos en tanto agentes económicos racionales. Esta es la estrategia que se plantea al desarrollo alternativo.

Para alcanzar la finalidad de sustituir económicamente los cultivos ilícitos de drogas se ha identificado un *objetivo general* a lograr: *mejorar el ingreso lícito de las familias que conducen aquellos cultivos*.

El ingreso familiar campesino es una función de la matriz que contiene tanto los *beneficios* que obtiene la familia al emplear su capacidad de trabajo como los *costos* en que incurre para realizar dicho empleo. Esta función se puede escribir abreviadamente así:

$$I = f(B / C)$$

Los beneficios y los costos están referidos a diversas actividades familiares. En el caso de las familias campesinas, a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, etc., que incluye, por ejemplo, líneas de producción en cultivos *permanentes* comerciales como café, cacao o té, *temporales* comerciales como arroz y maíz, o de consumo local como yuca y plátano. La formulación desagregada de la relación beneficio-costos por líneas de producción es la siguiente:

$$I = \frac{B_1 + B_2 + B_3 + B_4 + B_5 + B_6 + B_7 + B_n \dots}{C_1 + C_2 + C_3 + C_4 + C_5 + C_6 + C_7 + C_n \dots}$$

A lo anterior se puede agregar los ingresos laborales de la familia campesina (IL) por su contratación en otras actividades distintas a las de su unidad productiva familiar, así como las ganancias percibidas por la comercialización de productos agrícolas u otros - alimentos, insumos agrícolas, vestuario, etc. - no producidos en la unidad familiar (Gc). Entonces, la fórmula sería así:

$$I = \frac{B_1 + B_2 + B_3 + B_4 + B_5 + B_6 + B_7 + B_n \dots}{C_1 + C_2 + C_3 + C_4 + C_5 + C_6 + C_7 + C_n \dots} + IL + Gc$$

En este proceso de sistematización *el referente es la familia*, pero ella como unidad de análisis *no es considerada como unidad de consumo sino de producción, que tiene por objetivo empresarial maximizar sus beneficios en el mercado y minimizar los costos para mejor satisfacción de sus necesidades - función de utilidad -*. Los factores que emplea la unidad familiar campesina son su *trabajo y capital*. En este caso el trabajo no tiene más costo que los medios diarios de vida de los cuales la familia dispone y no representa ningún gasto efectivo. El *capital está representado por el conjunto de medios de trabajo de los cuales dispone: herramientas, máquinas, equipos, instalacio-*

nes, semillas, agroquímicos, etc, así como, por la fuerza de trabajo que puede emplear para complementar el trabajo familiar. Otro factor que emplea el campesino es la naturaleza - tierra, agua, clima y propiedades biológicas de su entorno - cuya accesibilidad tiene un costo variable según sea la relación legal que con ella tiene - aparcería, arriendo, posesión, propiedad, etc. - y el grado legal de obligaciones para reponer las condiciones naturales de la producción: grado de externalidad del uso de los recursos naturales (Cuadro 1).

Cuadro 1. Matriz de Sistematización del Desarrollo Alternativo para el Agricultor

| Productos | | | | | | |
|---------------------------------|------|-------|------|------|-------|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| | maíz | arroz | yuca | café | cacao | té |
| Costos: | | | | | | |
| Acceso a los Recursos Naturales | | | | | | |
| Provisión de Insumos | | | | | | |
| Mano de Obra | | | | | | |
| Asistencia Técnica | | | | | | |
| Beneficios: | | | | | | |
| Post Cosecha | | | | | | |
| Comercialización | | | | | | |
| Industrialización | | | | | | |

Sin embargo, la sistematización necesaria al diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo alternativo no es la sistematización de la información de las familias que son la población objetivo de los proyectos, ni de aquellas que han sido directas beneficiarias de sus acciones. Necesariamente la unidad de análisis de esta sistematización son las acciones proyectadas y realizadas por los programas de desarrollo alternativo. En el presente artículo, el desarrollo abstracto de la sistematización de información se muestra en el Anexo 1, el de la sistematización del desarrollo alternativo en el Anexo

2 y los factores de riesgo que en este contexto afectan la relación Beneficio - Costo en el Anexo 3.

4. La sistematización de Acciones de los Proyectos

Para sistematizar las acciones de los proyectos éstas deberán ordenarse de acuerdo con el rol que cumplan en variar los valores del beneficio o del costo, tanto para los cultivos alternativos como para los cultivos ilícitos de coca, marihuana o amapola. Los criterios empleados para sistematizar las acciones de los proyectos para el desarrollo alternativo se detallan a continuación.

Dos grandes campos establecen una primera clasificación de los recursos empleados, las acciones ejecutadas y los resultados obtenidos: primero, las ejecutadas por los proyectos que promueven y apoyan las actividades de los productores agrarios que tienen por finalidad minimizar los costos unitarios de la producción agropecuaria; y, segundo, las que promocionan y viabilizan las actividades que tienen por finalidad maximizar el beneficio en el mercado de esas actividades de los productores.

A esos dos campos donde se agrupan las acciones de los proyectos que han actuado como factores para minimizar costos o maximizar beneficios de la población objetivo, se agrega un tercer campo donde se reúnen las acciones de los proyectos que han cumplido su rol como factor para promover la creación de las organizaciones sociales de los productores y apoyarlas en su consolidación institucional. Las organizaciones sociales que representan a los productores agrícolas de las áreas coccaleras, quienes constituyen la población objetivo de los proyectos, son los sujetos específicos, los interlocutores válidos de las acciones de los proyectos.

Las acciones de los proyectos en apoyo de las actividades de los productores agrícolas sólo son ejecutables por medio y en acuerdo con esas organizaciones, así como, únicamente ellas pueden asegurar la continuidad de su ejecución en el tiempo. Brevemente, *sin acciones de promoción y apoyo a la organización social de los beneficiarios no es posible ejecutar acciones que apoyen sus actividades de maximización de los beneficios y minimización de los costos.*

4.1 Las Acciones de Maximización del Beneficio

En general, entendemos que son *acciones atingentes a los beneficios* todas aquellas que tengan que ver con las condiciones para la realización de los productos agrícolas en el mercado, tales como: post cosecha, acopio y almacenamiento, transformación industrial o agroindustrial, comercialización local, nacional e internacional, transporte, costos institucionales, etc. Todas esas actividades requieren de trabajo, equipos, insta-

laciones, insumos, energía, etc. Dado que, el mayor o menor éxito de la comercialización agrícola depende, tanto de el *mayor o menor valor agregado* a la producción agrícola, desde labores de post-cosecha a industrialización, como del *mayor o menor dominio que conserve el productor* sobre sus productos, desde el comercio local al comercio internacional en los mercados consumidores, entonces, estas acciones deben ser cuantificadas o relevadas en términos de los beneficios que la conservación de dominio y la agregación de valor sobre el producto aportan. En resumen, *por el lado de los factores de la realización de los productos agrícolas en el mercado, el comercio y la industrialización, las acciones deben de tener por logro la maximización de los beneficios.*

4.2 *Las acciones de Minimización de los Costos.*

Por otra parte, entendemos que son *acciones atingentes a los costos* todas aquellas que tengan que ver con los requisitos de la producción agrícola, tales como: las condiciones edafoclimáticas, la cantidad y calidad de mano de obra, la provisión de material vegetativo, la provisión de equipos e insumos agrícolas y la asistencia técnica, cuantificadas o relevadas en término de costo de acceso a ellas. *El éxito de las actividades agrícolas, como es obvio, tiene una alta dependencia de la propiedades biológicas de su objeto de trabajo las cuales están genéticamente fijadas -biodiversidad-, propiedades como alto rendimiento de los frutos, fuerte resistencia a las plagas o enfermedades, precosidad de desarrollo, propiedades de sabor y aroma muy cotizadas en el mercado, etc.,* son todas determinantes en minimizar los costos unitarios de la producción agrícola, lo cual depende de la disponibilidad de las variedades apropiadas a las condiciones de suelo y clima o de mercados con que se cuentan. Por su parte, la técnica agrónomica apropiada tiene por función potenciar y proteger los rendimientos mediante las labores culturales apropiadas, el riego y drenaje, los fertilizantes y pesticidas, etc. Brevemente dicho, por el lado de los factores de la producción agrícola las acciones deben de tener por logro minimizar los costos unitarios.

Anexo 1. Categorías para el Manejo de la Información. Las Matrices y sus Componentes.

Mientras que la *disponibilidad* de la información es un *factum*, es decir, el registro con el cual se cuenta, en cambio, tanto la pertinencia como la relevancia de la información son escogencias hechas con una finalidad. Antes de la sistematización la información disponible sobre las actividades a ejecutar, supervisar o ya realizadas aparece fragmentada o solamente tiene la organicidad del registro que la contiene. La *pertinencia* en la sistematización elige la información de acuerdo con su sentido o significado en el arreglo que la organiza y la *relevancia* de acuerdo con su valoración en dicho arreglo.

Se debe tener presente que el registro de la información disponible no tan sólo se encuentra en los documentos oficiales tales como proyectos, memorias, informes y memorandos; en bibliotecas, notarias, archivos electrónicos de datos, etc. La información también se encuentra en la memoria personal o colectiva -relatos, anécdotas, crónicas, chistes, canciones, etc.- demandas y petitorios de los beneficiarios, el personal de las instituciones que ejecutaron las actividades u otros testigos o actores relacionados a las experiencias.

El arreglo hecho de acuerdo a un criterio para organizar la información es una *matriz*. Los componentes de una matriz son los *operadores* y *elementos*, mientras que los elementos de una matriz representan en ella insumos y productos, en cambio los operadores transcriben procesos. Un arreglo típico son las matrices insumo-producto, con un núcleo esquemático de acciones conformada por insumo-proceso-producto (IPP).

a. Operadores y Elementos de una Matriz

El orden, concierto o razón de la matriz, es decir, la manera o arreglo en que organiza sus elementos son un conjunto de operadores que establecen las correlaciones entre los elementos significativos que la componen. Son operadores aritméticos la suma, la división, etc., y lógicos la conjunción, la alternación, la inclusión, etc. Son elementos los números y otros símbolos, una propiedad variable de estado, un nombre que denota un objeto, un dato cualquiera, etc.

Los *operadores* que organizan la matriz deben de tener sentido y ser representativos. Los operadores tienen sentido cuando median entre dos o más elementos y son representativos cuando la correlación que expresan es una acción u operación real que al correlacionar o razonar los elementos significativos produce un nuevo significado distinto a los elementos y operadores que le dieron origen y en los cuales reposa. La velocidad en kilómetros por hora, el rendimiento agrícola en kilogramos por hectárea, el ingreso per capita, una ecuación algebraica, una fórmula física, un libro de contabilidad, el estado de pérdidas y ganancias, las cuentas nacionales etc., son todos elemen-

tos organizados por operadores cuyo sentido y significado final es distinto a los que lo componen. Sin embargo, la mera concurrencia de hechos en el tiempo y el espacio no prueba su correlación, v.g. la correlación espuria o la caja negra. La correlación más elemental es la de causa efecto.

Finalmente, además de contener operadores y elementos, una matriz real debe de contar con un componente externo a la cual ella está referida, al que llamamos el *referente* de la matriz. Los referentes le dan significado a los elementos y sentido a los operadores de una matriz específica. Una matriz puede tener varios referentes, pero al menos debe tener uno.

b. El Objetivo de la Matriz

La finalidad y objetivos de una matriz no están contenidas en ella, una matriz no debe confundirse con un programa o proyecto por objetivos o cualquiera actividad con propósito o fin, así como, el objetivo no debe ser confundido con el conjunto de actividades organizadas para lograrlo. La finalidad y objetivos de una matriz constituyen otra matriz que es el *referente objetivo* de aquella, o matriz objetivo. Si se quiere ambas matrices son simétricas o suplementarias en el sentido de que la matriz referente relativa los objetivos está vacía y se llena al ser complementada por la matriz significante que contiene elementos y operadores.

c. El Referente de la Matriz

Una matriz tiene como referente que le da significado a otra matriz que es su significante. El referente material de una matriz es otra cuyos elementos son los mismos, de tal manera que los significados de ambas matrices son análogos. El referente formal de una matriz es otra cuyos operadores son los mismos, de tal manera que los sentidos de ambas matrices son análogos.

En la matriz que organiza la información sólo son pertinentes los elementos significativos y los operadores con sentido, la significación de los elementos está dada por el referente material de la matriz significante y el sentido de aquella por el referente formal de ésta.

d. La Relevancia

Los elementos y operadores de una matriz sólo tienen relevancia si se les puede asignar un valor, lo cual no quiere decir que deban ser medidos cuantitativamente a la manera de un indicador estadístico, su valoración puede ser meramente cualitativa o indicar dirección y tendencia. Pero si un elemento u operador pertinente carece de valoración

o no puede ser valorado en la matriz pierde su pertinencia y no debe formar parte de ella.

e. El Atributo de la Matriz

El atributo de una matriz indica las propiedades o el estado de la matriz **significante**. Las propiedades son la estabilidad o estancamiento, el crecimiento y la crisis. En la relación de consistencia de las matrices, formalizada para nuestro caso en la relación beneficio-costo, si dicha relación es igual a uno, el atributo es la estabilidad o estancamiento, si es mayor que uno es el crecimiento y si es menor que uno la crisis es el atributo. En los esquemas simbólicos las notaciones respectivas son: $= 1$; > 1 , y, < 1 .

f. La Matriz Abstracta

En abstracto, la matriz ideal que se ha escogido para reunir y organizar en un arreglo o razón la información necesaria o disponible, es la relación de cálculo económico entre el *costo* como parte del *beneficio* (beneficio/costo), éste es el operador que le da sentido a la matriz, en tanto que, los datos sobre los beneficios obtenidos y los costos erogados para su consecución son los elementos que le dan significado a esa matriz abstracta.

Anexo 2. La Microeconomía y la Macroeconomía del Desarrollo Alternativo

1. La Microeconomía del Desarrollo Alternativo

El ingreso familiar campesino de la población objetivo - cultivadores de coca, marihuana o amapola - es el referente objetivo de la matriz que organiza la información de las actividades de los proyectos de desarrollo alternativo. El ingreso familiar en tanto que referente de la matriz debe darle significado a sus elementos y sentido a sus operadores. El ingreso familiar sólo adquiere sentido y significado según sea su capacidad de satisfacer las necesidades familiares, a lo cual llamamos *función de utilidad*, la relación de referencia entre el ingreso familiar campesino y las actividades que lo generan produciendo beneficios y demandando costos se puede escribir como una razón de la siguiente manera:

$$I / N = B / C$$

Donde:

- I= ingreso familiar;
- N= necesidades familiares;
- B= beneficio de las actividades familiares;
- C= costo de las actividades familiares.

El primer componente de esta matriz general, la matriz ingreso/necesidad familiar es el referente formal y objetivo del segundo componente de la matriz general, la matriz beneficio/costo campesino donde se organizan las actividades familiares con sus insumos y productos, la que es significativa y complemento de la primera y constituye la matriz específica a la cual deben estar referidas las acciones de los proyectos.

a. La Matriz Objetivo

Es el primer componente de la matriz que correlaciona las necesidades familiares como parte del ingreso familiar con los costos en que incurre la familia como parte de beneficios que obtiene en su empleo. Es decir, la matriz objetivo es el componente I / N de la razón o matriz general $I / N = B / C$.

La matriz de ingresos y necesidades de las familias rurales $-[I / N]-$ es el referente objetivo de la matriz beneficios y costos de las actividades que realizan las familias rurales $-[B / C]-$, la cual a su vez, es el referente de la matriz de las acciones que los proyectos de desarrollo alternativo a realizar o que se han realizado con las organizaciones sociales en beneficio la población objetivo, las que son funciones que han maximizado los beneficios y minimizado los costos $-[fb / fc]-$, conjunto que se puede escribir así:

$$[I / N] \leftarrow [B / C] \leftarrow [fb / fc]$$

Para la sistematización de las acciones de desarrollo alternativo - a ejecutar, en ejecución o ejecutadas por medio de proyectos - se consideran tres arreglos para organizar la información pertinente: una *matriz antecedente* que organiza en un arreglo la problemática lícita de la actividad agrícola local, la cual por los hechos acontecidos en el área de los proyectos fue sustituida por una *matriz situacional* que organiza en un arreglo las actividades ilícitas, las cuales por lo general son complementarias de la anterior, por lo tanto esta matriz contiene a la anterior. Para resolver el conjunto problemático recogido en esas dos matrices se configura una *matriz objetivo* y una *matriz estratégica de intervención* para resolver los problemas planteados por aquellas otras dos.

b. La Matriz Lícita

Esta *matriz antecedente* debe recoger toda la información pertinente y relevante que exprese y explique la insuficiencia del ingreso familiar campesino de la población local a partir de las condiciones de producción y comercialización de cultivos lícitos, es decir, de las relaciones beneficio-costos de la unidad de producción campesina, lo que podemos anotar en síntesis así:

$$I_l = BI / CI$$

Donde:

I_l = Ingreso lícito.

BI = Beneficio lícito.

CI = Costo lícito.

El referente valorativo de la matriz lícita es aquella otra matriz en la cual el ingreso familiar es insuficiente para cubrir sus necesidades, esta es la propiedad o atributo de la matriz de ingresos insuficientes, lo cual se puede escribir así:

$$I / N < 1$$

Si la matriz antecedente no tuviese esa propiedad de insatisfacción de las necesidades familiares no se habría producido el fenómeno que expresa la siguiente matriz.

c. La Matriz Ilícita.

Esta *matriz situacional* recoge la información pertinente y relevante que expresa y explica la suficiencia del ingreso familiar campesino de la población objetivo a partir de las condiciones de producción y comercialización tanto de los cultivos lícitos como de los ilícitos, anotable de manera abreviada así:

$$I_i = BI + Bi / CI + Ci$$

Donde:

I_i = Ingreso ilícito.

Bi = Beneficio ilícito.

Ci = Costo ilícito.

El referente valorativo de esta matriz ilícita es aquella otra matriz en la cual el ingreso familiar al menos es suficiente para cubrir sus necesidades, esta es la propiedad o atributo de la matriz de ingresos ilícitos complementarios, lo cual se puede expresar así:

$$I_i / N = 1$$

Pero, el ingreso familiar puede superar sus necesidades, permitiendo el ahorro o el gasto suntuario, esta propiedad alternativa de esa matriz se expresa así:

$$I_i / N > 1$$

2. *La Macroeconomía del Desarrollo Alternativo*

Al desarrollo alternativo se le atribuye aquí una función macroeconómica en la medida que interviene en esos factores económicos que son exógenos a la economía campesina, pero que determinan las decisiones económicas de sus agentes.

a. La Matriz de Intervención

Esta *matriz estratégica* está constituida por el conjunto de actividades de los proyectos expresadas en elementos y operadores, los cuales son factores para maximizar los beneficios y minimizar los costos de las actividades que realizan las familias campesinas para obtener su ingreso, que anotamos brevemente así:

$$I = fB / fC$$

El referente valorativo o atributo de la matriz estratégica es la relación en la cual el ingreso familiar al menos cubre las necesidades de ella sin tener que recurrir a la producción ilícita, lo cual se puede escribir así:

$$I / N = 1$$

Nótese que la propiedad del referente de la matriz estratégica es igual al atributo de la matriz situacional o ilícita. Esta aparente obviedad es de gran importancia, ya que a diferencia de cualquier proyecto de desarrollo rural o agrícola donde el objetivo es elevar el ingreso familiar hasta suplir las necesidades de ella, en el caso de los proyectos de desarrollo alternativo las actividades ilícitas han logrado de suyo satisfacer las necesidades familiares, o si se quiere satisfacerlas mejor que las actividades lícitas o son complementarias a aquellas lícitas, es decir, han alcanzado para los beneficiarios completa o parcialmente los objetivos del desarrollo: satisfacer las necesidades familiares.

b. **Los Factores de las Relaciones Beneficio-Costo**

La situación anterior a la acción de los proyectos se define como un estado en el cual la relación beneficio costo de la producción de la coca, marihuana o amapola (B_i/C_i) es mayor que la relación beneficio costo del conjunto de los otros cultivos lícitos (B/C) o de cualquiera de ellos. Esta definición se puede expresar así:

$$B_i / C_i > B / C$$

La finalidad de los proyectos es sustituir los cultivos ilícitos para lo cual su objetivo agrícola y económico es conseguir que la relación beneficio costo de los cultivos alternativos sean igual o mayores a la relación beneficio costo de los cultivos de coca, marihuana o amapola. Estas definiciones se pueden expresar así:

$$B_i / C_i = B / C$$

$$B_i / C_i < B / C$$

Ahora bien, para los productores en un sistema de concurrencia la competitividad de un bien o servicio no está determinada solamente porque su relación beneficio-costos sea mayor que la existente en el mercado para otros bienes o servicios equivalentes o análogos, que empleen los mismos factores de los cuales se dispone, además, su relación beneficio-costos debe ser al menos igual a 1 para no tener pérdidas, que es la propiedad de la resistencia económica, el equilibrio o el estancamiento, lo que se expresa así:

$$B / C = 1$$

La relación beneficio/costo debe ser mayor que 1 para obtener ganancia, que es el atributo del crecimiento, desarrollo o rentabilidad, escrito abreviado así:

$$B / C > 1$$

Al conjunto de ambas razones lo podemos designar como la propiedad de sostenibilidad en el mercado. En cambio, si la relación beneficio/costo es menor que 1, su atributo es la no sostenibilidad en el mercado, la crisis o la decadencia, y se escribe así:

$$B / C < 1$$

El *ingreso familiar* es el único referente que permite prever la toma de decisiones de las familias campesinas en relación a su preferencia por producir coca, marihuana o amapola o cultivos alternativos a aquellos. En el proceso del desarrollo alternativo las relaciones beneficio costo de la producción ilícita y alternativa a ella son significativas

en tanto que de ellas depende el ingreso de la familia campesina, en ese sentido el ingreso es función de la relación beneficio-costo, lo que ya hemos expresado así:

$$I = f(B / C)$$

En una zona cocalera, de marihuana o amapola la situación de competencia para los productores entre los cultivos ilícitos y los cultivos lícitos en el extremo de la ganancia para la coca, marihuana o amapola y de la pérdida para los otros cultivos, se expresa entonces así:

$$[B_i / C_i > 1] > [B_l / C_l < 1]$$

Pero, también puede suceder que los cultivos lícitos no den pérdidas mientras que la coca da ganancias, situación que se expresa así:

$$[B_i / C_i > 1] > [B_l / C_l = 1]$$

Si la coca no da pérdidas y los cultivos lícitos si, la situación se expresa así:

$$[B_i / C_i = 1] > [B_l / C_l < 1]$$

Sin embargo, el arreglo que expresa la situación de la producción familiar campesina dependiente de los cultivos ilícitos, o donde el ingreso lícito se complementa con el ilícito, es una sumatoria que se expresa abreviadamente así:

$$I = [(B_l / C_l) + (B_i / C_i)]$$

La propiedad de este arreglo es la siguiente:

$$\{[(B_l / C_l) < 1] + [(B_i / C_i) > 1]\} > 1$$

Entonces, el referente objetivo a alcanzar debe cumplir la siguiente condición:

$$\{[(B_l / C_l) < 1] + [(B_i / C_i) > 1]\} = [B_a / C_a]$$

Donde:

Ba= Beneficio alternativo.

Ca= Costo alternativo.

Aquí la relación beneficio/costo de los productos alternativos tienen la propiedad de ser mayor que uno:

$$\{[(B_l / C_l) < 1] + [(B_i / C_i) > 1]\} = \{[B_a / C_a] > 1\}$$

O al menos igual a uno:

$$\{(BI / CI) < 1\} + \{(Bi / Ci) > 1\} = \{[Ba / Ca] = 1\}$$

Se puede afirmar que si bien la relación beneficio costo de los cultivos lícitos es positiva, también, la misma relación para la coca, la marihuana o la amapola es positiva y además mayor que aquella, éste es el supuesto corrientemente afirmado para interpretar la conducta de los productores en las zonas de cultivos ilegales, lo que se expresa así:

$$[Bi / Ci > 1] > [BI / CI > 1]$$

Sin embargo, este supuesto no considera el riesgo de las actividades ilícitas como factor para la toma de decisiones por los productores. Para un mayor desarrollo de los factores de riesgo ver el Anexo 3.

c. Factores de Desarrollo que Varían la Relación Beneficio-Costo

La relación beneficio-costo positiva tanto para los cultivos ilícitos como para los lícitos, pero donde aquella es mayor que ésta se expresa así:

$$[Bi / Ci > 1] > [BI / CI > 1]$$

Esa situación en los hechos reales se encuentra afectada por el factor de riesgo para los cultivos ilícitos. Pero también se podrían afectar los cultivos lícitos por factores que maximisen sus beneficios (FM) y minimicen sus costos (Fm), de tal manera que la relación positiva de estos últimos sea mayor que la de los cultivos ilícitos, expresándolo así:

$$\{Fr \times [Bi / Ci] > 1\} < \{[FM \times BI] / [Fm \times CI] > 1\}$$

Pero, para recibir una buena acogida por parte de los productores basta con que los dos componentes principales de la expresión se equiparen, escrito así:

$$\{Fr \times [Bi / Ci] > 1\} = \{[FM \times BI] / [Fm \times CI] > 1\}$$

Sin embargo, lo seguro para que los productores cambien su estrategia de producción, es que el factor de riesgo debido a la represión (y/o a la subversión y crimen organizado o delito común) sea tan alto que la relación beneficio-costo de los cultivos ilícitos resulte negativa y por lo tanto menor que la relación beneficio-costo positiva de los cultivos lícitos, abreviado así:

$$\{Fr \times [Bi / Ci] < 1\} < \{[FM \times BI] / [Fm \times CI] > 1\}$$

Bien se puede afirmar que, para cambiar esa situación de equilibrio necesariamente se debe hacer un esfuerzo de maximización de beneficios y/o minimización de costos tal cual se expresa en el primer esquema, pero tal cosa puede ser un imposible en el mercado, por lo tanto, necesariamente se debe mantener la presión del riesgo como un factor negativo constante, por medio de la represión.

El esquema general que expresa el equilibrio entre los factores de riesgo de los cultivos ilícitos y los factores que positivizan la relación beneficio-costos de los cultivos lícitos es el siguiente:

$$\{[Fr \times Bi] / [Fr \times Ci] > 1\} = \{[FM \times BI] / [Fm \times CI] > 1\}$$

Sin embargo, dado que el ingreso familiar de los campesinos cocalleros resulta de los ingresos provenientes tanto de sus cultivos ilícitos como de sus cultivos lícitos, expresado en el siguiente esquema:

$$\{[Fr \times Bi] / [Fr \times Ci]\} + \{[FM \times BI] / [Fm \times CI]\}$$

Esquema que debe de cumplir con la condición de satisfacer las necesidades de la familia campesina, con la propiedad de igualar necesidades e ingresos, expresado en el siguiente esquema:

$$[I / N > 1] = \{[Fr \times Bi] / [Fr \times Ci]\} + \{[FM \times BI] / [Fm \times CI]\}$$

Dada la situación de complementariedad entre los ingresos lícitos y los ingresos ilícitos de las familias campesinas la sustitución de los cultivos sólo se dará si se cumple con la siguiente condición: que los ingresos provenientes de la sumatoria de los cultivos ilícitos e lícitos afectados por factores de riesgo sea igual al ingreso obtenido por los cultivos lícitos hechos positivos por factores de maximización del beneficio y minimización del costo, expresado en el siguiente esquema:

$$\{[Fr \times Bi] / [Fr \times Ci]\} + \{[Fr \times BI] / [Fr \times CI]\} = \{[FM \times BI] / [Fm \times CI]\}$$

En el entendido que de la misma manera que el beneficio ilícito se ve afectado, o puede serlo, por las acciones de represión a los narcotraficantes que hace caer las ventas y los precios de las hoja de coca y sus derivados, las cosechas de los cultivos lícitos se ven afectadas por malos precios debido a las imperfecciones del mercado nacional e internacional, la competencia desleal de productos subsidiados, las carencias en la infraestructura de transporte, etc. De igual manera los costos ilícitos se pueden ver gravemente afectados por la erradicación de cultivos, la escasez y alto precio de las sustancias químicas necesarias para extraer los alcaloides, los cultivos lícitos se ven afectados por los altos

precios de las semillas seleccionadas, de los agroquímicos, por las plagas y enfermedades en el cultivo, impuestos, etc.

Bien se puede afirmar que, si los cultivos ilícitos pese a tener un alto riesgo debido a su ilegalidad que no los protege de ningún riesgo son preferidos por los agricultores a los cultivos lícitos, se debe a que estos últimos tienen un riesgo económico mayor que aquellos. Lo cual se puede expresar con el siguiente esquema:

$$\{[Fr \times Bi] / [Fr \times Ci]\} > \{[Fr \times BI] / [Fr \times CI]\}$$

Los factores que hacen positiva la maximización de beneficios (FM) y la minimización de costos (Fm) constituyen los campos y componentes - vectores - de la matriz de sistematización de las acciones de los proyectos. Cada uno de los factores que ha afectado positivamente las variables beneficio y costo son anotados conformando las columnas de una matriz cuadrada, que se aplican a cada una de las líneas de ella, donde representan una actividad productiva específica, una línea de producción. Lo que se puede expresar conforme al Cuadro 2.

Cuadro 2. Matriz de Sistematización para los Proyectos de Desarrollo Alternativo

| | Costo | | | | Beneficio | | | |
|----|-------|-----|-----|-----|-----------|-----|-----|---------------------------|
| | Fm1 | Fm2 | Fm3 | Fm4 | FM1 | FM2 | FM3 | |
| P1 | x | | | x | x | | x | P1x [Fm1+Fm3+FM1+FM3] |
| P2 | | | x | | | | x | P2x [Fm2+FM2] |
| P3 | | | x | | x | | x | P3x [Fm2+Fm4+FM2+FM3] |
| P4 | x | | | | | | x | P4x [Fm1+FM3] |
| P5 | | | x | x | x | | x | P5x [Fm2+Fm3+Fm4+FM2+FM3] |

La elaboración conceptual de los componentes que ordenan y agrupan las acciones de los proyectos en una matriz de sistematización es el tema del siguiente punto.

d. Definiciones de Campos y Componentes para Agrupar las Acciones de Desarrollo Alternativo en una Matriz

La estructura funcional de la matriz que reúne y organiza la información de las actividades agrícolas - y pecuarias cuando es el caso - que realizan los campesinos que conforman la población objetivo de los proyectos de desarrollo alternativo, tales como, instalar, conducir y cosechar cultivos diversos, así como, comercializar - y transformar cuando es el caso - sus cosechas son los operadores - procesos - que constituyen la forma de la matriz, en tanto que, los datos que expresan las partidas de los beneficios obtenidos - productos - y de los gastos realizados - insumos - son los elementos de la matriz y constituyen la materia de ella. Esta matriz funcional tiene por referente teórico a una matriz abstracta (Anexo 1), aquella es el ordenador o significante formal de ésta.

La estructura operacional de la matriz que reúne y organiza la información disponible de las acciones de asistencia técnica y financiera ejecutadas por los proyectos para promover y apoyar las actividades agropecuarias, comerciales e industriales que realizan las organizaciones sociales de la población beneficiaria, son las funciones - operadores o procesos- que tienen la capacidad de maximizar los beneficios y minimizar los costos - los elementos, sean éstos insumos o productos. Esta matriz operacional tiene por referente la matriz anterior, a la matriz situacional, que a la vez, es la matriz funcional, aquella es el significante formal y material de ésta.

Los operadores funcionales de esta matriz operacional tienen sentido si tienen la posibilidad efectiva de afectar a una actividad real de la matriz anterior, lo que le otorga pertinencia a la información, dándole significado a sus elementos ya sea porque maximiza beneficios o minimiza costos, lo que a su vez le otorga relevancia a la información.

Sólo una matriz que contenga información pertinente y relevante tiene significado - teoría - y sentido - pragmática - para ser considerada una matriz operacional con valor estratégico, es decir, que pueda o haya modificado la situación anterior a las acciones realizadas.

Anexo 3. Factores de Riesgo que Alteran la Relación Beneficio-Costo

Este factor de riesgo proviene tanto de la represión al delito de producción y comercio de cultivos ilícitos, como de otras actividades delincuenciales que atenta contra aquella, tales como el robo y la extorsión, la corrupción del sistema de control al tráfico de drogas y la subversión. Téngase presente además, que en términos económicos la producción de drogas es de alto riesgo ya que no está protegida legalmente por ser una actividad ilícita. Entonces, la formula afectada por el factor de riesgo (Fr) genéricamente se puede expresar así:

$$\{Fr \times [Bi / Ci > 1]\} > [BI / CI > 1]$$

El factor de riesgo de una actividad ilícita es inversamente proporcional a la impunidad del delito, es decir, a mayor impunidad menor riesgo y viceversa, lo cual nada tiene que ver con la gravedad del castigo que pretende aplicarle la ley penal. Pero, la impunidad tiene costos que deben ser valorados como contrapartida a los altos beneficios de las actividades ilícitas. En realidad, los costos del riesgo que las actividades ilícitas se hacen pagar con beneficios extraordinarios, son los costos de la impunidad. En términos macroeconómicos, los costos del riesgo o la impunidad es un impuesto pagado por los consumidores, recaudado por los narcotraficantes, con los cuales se remunera a los funcionarios públicos corruptos, no al estado. Pero que tiene la misma función que los impuestos a otros bienes o servicios considerados perjudiciales o superfluos para la sociedad -alcohol, cigarrillos, recreación, juegos de azar, espectáculos artísticos, etc.- encarecerlos para inhibir su consumo.

Las condiciones para la *sustitución de cultivos* de una zona cocalera, en general, se cumplen cuando al menos la relación costo beneficio de los cultivos alternativos es igual a 1, expresado así:

$$[Bi / Ci > 1] > [BI / CI = 1]$$

Esa es la condición necesaria para la sustitución de los cultivos ilícitos.

Estas condiciones para la sustitución de cultivos ilícitos pueden mejorar afectando la relación costo beneficio de éstos, por medio de la represión al narcotráfico que haga caer los precios de los productos ilícitos, lo cual al afectar los beneficios puede ser expresado así:

$$\{[Fr \times Bi] / Ci = 1\} = [BI / CI = 1]$$

La represión tales como la erradicación de cultivos, el pago de sobornos a las autoridades o de cupos a la subversión, afecta los costos y puede ser expresado así:

$$\{ Bi / [Fr \times Ci] = 1 \} = [BI / CI = 1]$$

Pero, en tanto aquella alternativa que afecta el beneficio cocalero alteraría en lo específico los ingresos de la población productora, la nueva situación puede ser interpretada ya no como un uso alternativo de los recursos sino como una sumatoria, expresada así:

$$\{[Fr \times Bi] / Ci = 1\} + [BI / CI = 1]$$

La única manera de impedir esta opción es que la relación costo beneficio de la coca arroje pérdidas, así:

$$\{[Fr \times Bi] / Ci < 1\} < [BI / CI = 1]$$

Pero el modo de resolver la pérdida del ingreso cocalero es mejorar la relación costo beneficio de los cultivos lícitos, así:

$$\{[Fr \times Bi] / Ci < 1\} < [BI / CI > 1]$$

Es más, si se logra mantener una relación costo beneficio de los cultivos alternativos superior a 1, mientras los cultivos de coca sean ilegales, sometidos al factor de riesgo, no interesa su relación costo beneficio, lo que se puede expresar así:

$$\{[Fr \times Bi] / Ci = 1\} < [BI / CI > 1]$$

Las posibilidades de aumentar el riesgo para quienes conducen cultivos ilícitos puede ser una tentación para dejar sólo en manos de la represión o principalmente en ella la subordinación de la voluntad de los campesinos, es decir, de preferir esta opción al desarrollo alternativo. Pero si persiste la demanda por las materias primas para extraer de ellas sustancias psicoactivas y, además, no se resuelven los problemas que causan los ingresos insuficientes para que las familias campesinas satisfagan sus necesidades, la conducción de cultivos ilícitos y la oferta de drogas continuará cualquiera que sea su riesgo. Ya que los costos de esos riesgos serán distribuidos en el mercado, con el alza de los precios, en el espacio con la expansión de los cultivos y la incorporación de nuevos productores, y en la sociedad con el uso de la violencia social para responder a la violencia del Estado.

La tentación de resolver por medio de la fuerza la oferta de drogas naturales, para así maximizar sus costos y minimizar sus beneficios, tiene como climax la generalización de la violencia en la zonas de producción. En los hechos lo que ha sucedido es que en las zonas de violencia la droga ha servido para financiarla, tal como ha acontecido en el Líbano, Afganistán, Colombia y Perú, como comienza a perfilarse en México o puede llegar a suceder en Bolivia.

ENFOQUE AGRONÓMICO PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVO

Severo España
Experto de Bolivia

1. Caracterización Regional

Para encarar el desarrollo económico de las regiones afectadas por una economía de productos ilícitos es necesario admitir la *existencia de una controversia* entre lo que significan el desarrollo integral y el desarrollo alternativo. Mientras que al *primero se asignan alcances de mediano y largo plazo*, al *segundo se le considera eminentemente cortoplacista*, porque se define como un conjunto de actividades destinadas a sustituir la economía de los cultivos ilícitos. El enfoque del desarrollo de dichas regiones, adoptado inclusive por las fuentes de cooperación internacional, está orientado a la *sustitución de cultivos* entre otros objetivos sociales y económicos - constituyendo el principal motivo por el que se ha dado al desarrollo alternativo un enfoque fuertemente agropecuario y manejado con criterio sectorialista.

Sin embargo, la sustitución no solo tiene que ver con la selección e implantación de nuevos cultivos, sino con un *conjunto de condiciones de pre y post producción*, que el gobierno o los proyectos no han tenido el tiempo suficiente para encarar como requisito de las actividades productivas, así tenemos que las regiones involucradas se caracterizan por mostrar entre otras:

- Convulsión social permanente
- Degradación ambiental profunda
- Falta de garantías para la inversión privada
- Inexistencia de condiciones y bases para un desarrollo ordenado.
- Productores migrantes recientes que no ven el trópico como su lugar definitivo de vida
- Ingreso per cápita superior a la media nacional, situación que no se refleja porque la riqueza generada sale bajo la forma de consumo e inversiones fuera de la zona.

Este contexto, que por lo menos en los últimos diez años no ha tenido variaciones significativas, ha hecho que el desarrollo alternativo se oriente a superar las restricciones que frenan el crecimiento de la producción lícita, centrando su atención principalmente en el sector agropecuario, debido a que la economía del trópico es predominantemente agrícola, si bien otras actividades como la del petróleo, a pesar de generar excedentes económicos, no se halla conectada con el aparato productivo existente.

Los productos agrícolas lícitos, le permiten al productor, tanto el auto consumo como la obtención de ingresos por su venta en el mercado, constituyendo una base que le

posibilita encarar las variaciones e incertidumbre del mercado de la coca, pero aún así no constituye una alternativa efectiva a la producción ilícita.

2. La Estrategia Agropecuaria

El desarrollo alternativo ha tenido sus inicios en el desarrollo integral, habiendo incorporado diferentes líneas de producción pecuarias y agrícolas principalmente, pero las condiciones y exigencias de las políticas gubernamentales han hecho que el proceso de *introducción-adaptación-validación* de dichas líneas se hayan reducido en tiempo al mínimo, generando escasos resultados positivos en medio de la amplia gama de experiencias fallidas que conforman los publicitados *fracasos del desarrollo alternativo*.

La inicial estrategia de desarrollo integral con el uso del enfoque de sistemas integrados de producción, de lenta aplicación y obtención de resultados económicos satisfactorios, contrasta con la estrategia de *líneas integradas de producción*, que como Bolivia se viene aplicando al desarrollo de por lo menos *diez rubros priorizados*; atendiendo su desenvolvimiento integral, desde el apoyo a la producción propiamente dicha, la infraestructura productiva y el manejo de poscosecha hasta la industrialización y el mercadeo según el caso. El carácter de esta asistencia es eminentemente concesional, que de principio atenta con la sustentabilidad del proyecto. Sin embargo, dadas las características socioeconómicas del problema no se encuentra otra forma práctica de afrontarlo.

Los esfuerzos productivos están respaldados por un proceso asistencial en las siguientes actividades:

- Investigación agrícola (impulso a la investigación participativa)
- Producción y dotación de material vegetal
- Asistencia técnica en organización, administración y procesos productivos
- Instalación de infraestructura de apoyo a la producción
- Manejo de la postcosecha y el mercadeo de productos.

La organización de la asistencia implica la participación de organismos públicos y privados conformados específicamente para el propósito. Así la investigación es hecha por un organismo oficial pero con financiamiento totalmente externo, enfocada como *investigación aplicada solo en rubros priorizados*. El material vegetal reproductivo es producido y distribuido para superficies limitadas con carácter gratuito, a lo sumo en carácter de *fondo rotativo* en beneficio de las organizaciones de los mismos productores.

Sustituyendo el servicio de extensión agrícola, *la asistencia técnica es selectiva* y ofrecida por un organismo no gubernamental y se dirige solo a productores organizados en cada rubro priorizado, con la tendencia de formar productores especializados y no

cocaleros. La incorporación de nuevos participantes (generalmente coccaleros) se limita a quienes aceptan los criterios de organización del programa y últimamente su participación en planes de reducción de cultivos ilícitos. La misión delicada de la asistencia técnica consiste en transformar a *agricultores recolectores en verdaderos productores* que realicen inversión técnica-financiera para lograr más y mejores cosechas en rubros específicos destinados al mercado más que para el autoconsumo.

Con producción lícita, es indispensable el manejo poscosecha y de infraestructura necesaria que permita alcanzar estándares de calidad para un mercado cada vez más exigente. Este apoyo, dada la limitación de disponibilidad de recursos, es igualmente selectivo tanto en la asistencia técnica, como en la comercialización, especialmente en la búsqueda de mercados para producciones en desarrollo y crecimiento.

La estrategia agropecuaria, por lo menos para el caso de Bolivia, tiene aspectos cuestionables como el *carácter gratuito* del apoyo, que probablemente ha de afectar la sostenibilidad del programa en el mediano y largo plazo y la *división del trabajo* en que a pesar de la conformación de un solo programa de desarrollo alternativo, los actores en la ejecución de actividades no responden necesariamente a una misma manera de interpretar las prioridades y los alcances de cada actividad.

Los resultados alcanzados a la fecha, aportan a diferentes conclusiones, dependiendo de la visión de los actores políticos, sociales y económicos interesados en la evaluación. El esquema en actual vigencia no lleva más de tres años en su ejecución, tiempo que se considera insuficiente para establecer conclusiones definitivas.

3. La Economía y el Desarrollo Agropecuario

La aplicación de las políticas de globalización de la economía y el ajuste estructural, ha generado efectos directos en el empleo, especialmente en las actividades extractivas y el medio rural; la migración de las zonas altas al trópico ha creado un nuevo tipo de productor agrícola caracterizado por su desconocimiento de los procesos productivos de los nuevos rubros y el uso de inadecuadas herramientas de trabajo. El medio social a veces hostil -en suma por falta de adaptación a una extraña *cultura tropical*- lo ha inducido a dirigir su atención al cultivo más sencillo, de tecnología de bajo costo, de cosecha frecuente y mercado seguro.

En estas condiciones, una agricultura "casi extractiva" es difícil que responda a los impulsos de cambio en planes de corto plazo. Las condiciones de financiamiento en base a planes trienales o quinquenales, de ninguna manera alientan el éxito en el generalmente lento proceso de transformar una economía basada en la agricultura de rubros exóticos con gente extraña al medio, de ahí que los programas de desarrollo alternativo tendrán que asumir esta realidad si se desea transformar la economía regional con un enfoque predominantemente agronómico.

Las experiencias vividas parecen alentar una estrategia para contrarrestar la economía de la coca basada en una economía mas bien multisectorial, en la que el sector agropecuario juegue un rol importante, siempre y cuando se apliquen tecnologías apropiadas para la región. Es preciso generar una economía diversificada competitiva que supere la actual estructura de explotación, en favor de una visión apropiada que considere en forma integral los recursos del ecosistema.

4. La Institucionalidad en el Desarrollo Alternativo

Constituye un caso de debate la institucionalidad en el manejo del desarrollo alternativo. Mientras que el enfoque de desarrollo integral es conducido habitualmente por el Ministerio de Agricultura, la urgencia de la sustitución de cultivos ilícitos induce a ubicar el desarrollo alternativo pegado a los planes de erradicación. La elección o asignación de responsabilidades en uno u otro caso, tiene sus implicaciones en el desarrollo de actividades operativas, comunmente la conceptualización de las estrategias conlleva interpretaciones no acordes con las exigencias de cada situación.

Por otra parte, es necesario analizar el desarrollo de las zonas expulsoras de migrantes, puesto que las causas que orienten la migración radican en la pobreza, la falta de empleo, la baja productividad y la falta de otras opciones de sobrevivencia. Si el fenómeno de la producción de cultivos ilícitos ha de ser contrarrestada por el crecimiento de otras áreas, el desarrollo alternativo o el desarrollo integral tendrán que revisar su posición de apoyo sostenido a las llamadas “zonas expulsoras”.

5. La Necesidad de una Coordinación Internacional

Si bien existe similitud en varios aspectos del problema de cultivos con fines ilícitos desarrollados en nuestros países (Bolivia, Colombia y Perú), la asistencia brindada al desarrollo de los ecosistemas se encuentra en diferentes estados de avance, en el campo del desarrollo agropecuario será preciso encarar sistemas de cooperación y coordinación en los siguientes campos:

1. Sistema de información relacionado con:

- Investigación básica en el ecosistema tropical
- Procesos de introducción-adaptación de cultivos exóticos
- Desarrollo de especies nativas de la amazonia
- Manejo integrado de plagas y enfermedades
- Programas de capacitación y formación de mano de obra.

2. Intercambio de experiencias tecnológicas en el manejo de cultivos y de poscosecha.

3. Organización de eventos de capacitación en los diferentes aspectos que tienen que ver con el desarrollo alternativo.

EL ENFOQUE SOCIOECONOMICO EN LAS POLITICAS Y ESTRATEGIAS ANDINAS PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVO

Roberto Laserna
Director de CERES (Bolivia)

1. Introducción

Agradezco la invitación a participar del Seminario-Taller y lamento que motivos personales me impidan asistir. Deseo que el taller alcance el éxito esperado por sus organizadores y confío en que ese éxito se traduzca en un mejor diseño de las políticas de desarrollo alternativo en nuestros países.

El documento preparado por Iban de Rementería, es sin duda un excelente trabajo, pues sintetiza, sin perder profundidad, las principales características de las políticas seguidas hasta ahora, sus dificultades y errores, y los desafíos que se avecinan. Estoy seguro de que la discusión del mismo dará muchas oportunidades de ampliar las consideraciones planteadas, precisar mejor algunas tendencias, darle especificidad nacional al análisis y corregir algunos datos. En esa línea me permito plantear algunos temas que creo necesario tomar en cuenta en la revisión de lo que se ha hecho. Empezaré con algunas observaciones puntuales al documento de referencia para luego tocar otros temas vinculados a aspectos socioeconómicos.

2. Recomendaciones al Documento de Referencia

Sería prudente introducir matices de redacción en el texto. Si bien la brevedad obliga a omitir detalles, hay algunos que pueden motivar suspicacias, especialmente en los interlocutores gubernamentales. Por ejemplo, hay momentos en que pareciera que el país entero estuviera participando del proceso y actuando de manera voluntaria. Ejemplo, cuando se dice: «Colombia ha ampliado sus áreas de cultivo en tanto que Perú mantiene en reserva las áreas instaladas actualmente». Esto es «forma», pero importa mucho cuando se trata de comunicar.

Se vinculan las fluctuaciones en los precios con la posibilidad de que los carteles asignen y reasignen parte de sus excedentes en base a las ventajas comparativas que un territorio les puede dar garantizando de ese modo el abastecimiento de las materias primas. Sería interesante explorar con más detenimiento esta hipótesis pues en el fondo, lo que ella sugiere, es que todos los mercados de abastecimiento de coca están relacionados más o menos directamente, y lo que sucede en uno puede influir en otro.

Si esto es así, se haría aún más necesario coordinar las políticas de desarrollo alternativo que tampoco podrían ser nacionalmente independientes unas de otras. La hipótesis alternativa, sin embargo, merece también consideración. Si tomamos en cuenta que el precio de la hoja de coca tiene una incidencia muy pequeña en los costos de producción de la droga, y que esa incidencia disminuye a medida que se avanza en la cadena de transformación y distribución, lo más lógico sería pensar que las mafias pueden aprovechar las fluctuaciones en los precios, pero que no tienen mayor incidencia sobre los mismos. Estos variarían sobre todo en función del contexto (económico, jurídico-policial y político-social) en que se produce y comercializa la coca. Si los mercados son relativamente independientes, o su articulación ocurre en niveles muy superiores de la cadena de producción y comercialización, entonces tienen un poco más de probabilidades de éxito los programas «nacionales» de desarrollo alternativo, incluso si no fueran coordinados internacionalmente.

Es importante que se aclaren cuales son los objetivos de la lucha antidrogas en nuestros países y, en ese marco, los que corresponden de manera específica al desarrollo alternativo. Uno de los mayores problemas de las políticas actuales es que no tienen claros los objetivos, pero sí tienen muchas metas que cumplir, y terminan confundiendo unas con otras. Aunque la definición de objetivos es una tarea política, y no será resuelta en el taller ni en otro evento técnico académico, es necesario enviar un mensaje muy concreto a este respecto demandando que los gobiernos aclaren sus objetivos, y que los definan en alcances viables y no con slogans absolutos y demagógicos. En la reflexión y el debate sobre los objetivos alcanzables, sin duda podremos sugerir cuales pueden ser éstos.

3. Enfoques Socioeconómicos

Será muy distinto el diseño de políticas si, por ejemplo, se supera entre los objetivos la «guerra total», la tolerancia cero, y la eliminación total y definitiva de los cultivos de coca y, por el contrario, se plantea la reducción de la oferta total de droga. Obviamente, de ahí deriva el objetivo de reducir la producción total de coca que estoy seguro es viable, sobre todo porque da un amplio margen a la negociación y a la participación de los campesinos en las políticas, permitiendo el fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia.

La reducción de la oferta es viable si se dan dos condiciones i) se permita que los ingresos campesinos no se vean fuertemente afectados y se compensen sus menores niveles de producción con mejores precios. y ii) que mejoren las condiciones de seguridad económica y jurídica que rodean la actividad campesina. Esto es viable si se diseña la política tomando en cuenta cómo funcionan las economías campesinas, cuál es su lógica y racionalidad, los recursos de que dispone y cómo se articulan al mercado.

Es notable, por decir lo menos, constatar que la mayor parte, si no todas las actividades realizadas bajo el rótulo de desarrollo alternativo en los últimos años, han ignorado décadas de estudio de la economía campesina en América Latina. La han considerado solamente como una agricultura de pequeña escala, tecnología primitiva manual y animal, orientada a mercados locales, dando por supuesto que la microeconomía describe adecuadamente su comportamiento frente a estímulos de precios o cambios de mercado.

El campesino que produce coca no es radicalmente diferente al campesino que no la produce, aunque obviamente tiene mayor capacidad de adaptación y es mucho más sensible al mercado. Pero a ambos, les interesa asegurar primero el sostenimiento familiar y sólo cuando eso está dado se aventuran por los caminos de la acumulación. Por eso tienden, como los otros, a la diversificación productiva y laboral, con la cual minimizan el riesgo. La coca, en ese marco, es uno de varios productos en lo que llamaríamos su cartera de inversiones, y sus decisiones sobre producción, cosecha y erradicación no obedecen solamente a lo que pasa en el mercado de la coca, sino también a lo que pasa en los otros mercados agrícolas. La coca no es solamente uno de varios, sino que tiene un rol particular como el vínculo más fuerte con el mercado por su fácil monetización y posibilidad de mantener un ritmo más o menos regular de ventas.

No ha sido entonces la rentabilidad de la coca, medida como lo enseñan los economistas, la que ha determinado las decisiones de los productores sino todo un conjunto de factores como lo indicados anteriormente. Por eso es que en el largo plazo la evolución del precio y de la superficie cultivada por familia parecen seguir tendencias contrapuestas: baja el primero y sube la segunda.

4. Propuestas

En síntesis, es posible reducir la producción de coca, y lograrlo con la cooperación de los campesinos, si a cambio se les otorga seguridad y se les permite que el mercado compense, con mayores precios, el menor volumen de producción. Quienes financiarían este cambio de política serían los propios narcotraficantes, cuyas utilidades podrían reducirse al tener que pagar más altos precios por su principal materia prima, y no los impuestos de los ciudadanos ni la cooperación internacional.

Lo anterior no puede lograrse solamente a través del mercado, pues es fácil suponer que mayores precios podrían provocar un nuevo aumento de cultivos. Se requiere por ello de una activa intervención pero que no sea exclusivamente estatal. ¿Quién puede controlar mejor los cultivos que los propios campesinos organizados?, de ahí que considero que los sindicatos campesinos, con su tradición participativa y de gobierno local, deben ser considerados no solamente como interlocutores válidos, sino como los recursos más poderosos con que cuenta la sociedad para dar paso al desarrollo alterna-

tivo y enfrentarse al narcotráfico. Es con los sindicatos campesinos que debe diseñarse esta política, y es con ellos que deben establecerse acuerdos de modo que sus responsabilidades sean claras y realizables.

El desarrollo, sea o no alternativo, no es algo que tiene que ver con mercados o con tecnologías. Tiene que ver con la gente. A veces los técnicos y académicos creemos que somos productores de desarrollo, y consideramos al resto como consumidores de desarrollo. No es así. No habrá desarrollo alternativo si no reconocemos a los campesinos como los únicos productores posibles de su propio desarrollo. Podemos, si, contribuir a mejorar las condiciones que hagan eso posible.

EL ENFOQUE DE LAS GOBERNABILIDADES EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

Fernando Franco
Experto de Colombia

1. Introducción

El desarrollo alternativo no sólo es un complejo concepto de desarrollo para regiones o países afectados por la presencia de cultivos con fines ilícitos, sino que su aplicación y ejecución debe enfrentar restricciones y confrontaciones entre los actores institucionales que lo impulsan desde el centro, los actores institucionales regionales y locales que los reciben o ejecutan, los sectores sociales a los cuales están dirigidos y los grupos con poder que los confrontan o los avalan. Esta diversidad de intereses determina condiciones muy conflictivas de gobernabilidad por parte del Estado que impulsa sus políticas de control de drogas y el conjunto de sectores sociales que protagonizan el conflicto en las regiones.

No se trata en este escrito de definir conceptos de gobernabilidad sino presentar distintas formas de expresión de los conflictos derivados de la relación Estado-gobierno-región-localidad en el marco de situaciones de orden económico, social, político, armado y ambiental en las coinciden intereses y actores divergentes.

2. Cómo entender la gobernabilidad

El problema de las gobernabilidades habría que abordarlo en distintos planos de referencia:

2.1 El Estado y sus instituciones tienen una baja presencia en áreas de menor desarrollo (marginales) o de mayor conflicto, como consecuencia del bajo nivel de organización y eficiencia de las funciones públicas.

En Colombia el conflicto de los procesos de descentralización y niveles crecientes de autonomía de las entidades territoriales hace parte destacada de esta situación, por cuanto las normas tienen un carácter universal en su aplicación y no consideran las particularidades de las regiones y localidades menos desarrolladas del país. No es lo mismo planificar el desarrollo en Santa Marta, a la orillas del mar, que en Miraflores, en lo profundo de la selva y con la única opción productiva y económica de la coca.

La mayor parte de los municipios localizados sobre las selvas húmedas bajas con presencia de cultivos de coca y las zonas altoandinas con manifestaciones de los cultivos de amapola,

carecen de jurisdicción plena sobre sus territorios para los efectos del ejercicio integral de la función pública en lo político-administrativo y fiscal. Su territorio está hipotecado al medio ambiente como zonas de reserva o territorios indígenas, lo cual de paso favorece la expansión de los cultivos ilícitos.

Las funciones públicas fuertemente centralizadas en el marco de la función redistributiva del Estado, se contrastan con medidas muy agresivas de transferencia de competencias a las entidades territoriales, por encima de sus capacidades de gestión y recursos disponibles. En este caso la gobernabilidad se expresa como variable dependiente de la eficiencia de la función pública frente a las fuerzas sociales que la región o el municipio representan.

2.2 La gobernabilidad como expresión y confrontación de los poderes armado, político, económico y social, basado en organización de masas, en áreas de alta incidencia de cultivos con fines ilícitos, realiza frente a un contrincante común el Estado y sus fuerzas de control.

En Colombia son varios los actores con poder o en busca de poder, y la mayor parte de ellos *asocian el poder al control del territorio*. Por ello, *la confrontación adquiere el carácter de guerra*: guerrilla, fuerzas armadas, paramilitares, narcotraficantes.

Los colonos y campesinos, y la población urbana son la fuerza social sobre la cual recaen todas las presiones de los actores en conflicto, y se constituyen en las víctimas directas de la confrontación armada. *Ideológicamente todos quieren convertirlos en su hueste social, en su trinchera social, pero todos sospechan de ellos y los agreden*: los militares por auxiliares de la guerrilla, la guerrilla por informantes del ejército, los paramilitares por guerrilleros.

El carácter ilegal de los cultivos y la imposibilidad de discernir entre actividades lícitas e ilícitas ligadas a la economía regional, y el involucramiento directo o reflejo de toda la población en esta dinámica genera comportamientos claramente contestatarios por parte del colectivo social frente a las políticas de control del Estado. Se acepta la presencia del Estado como prestador de servicios o transferidor de recursos *pero no como arbitro frente a los conflictos*. De esta manera, el colectivo social y las fuerzas con poder llegan rápido a acuerdos en su confrontación contra el Estado.

Las zonas de orden público se entienden como instrumentos militares - administrativos de recuperación y control del territorio a partir del control de las poblaciones. Cuando pierde el control, el Estado privilegia las estrategias unilaterales de recuperación del territorio.

Frente a esto se establece la reacción político-militar de los actores armados no legales : paramilitares, guerrilla, narcotráfico y se fortalecen formas de expresión política y de poder local en torno a los procesos electorales y de representación ciudadana. La nación se fracciona, por un lado el Estado represivo y centralista, y por el otro las entidades territoriales - regionales y locales -.

2.3 La gobernabilidad como expresión de la asignación selectiva de recursos escasos en el marco de la ideología retributiva y de desarrollo neoliberal.

La Nación transfiere una parte de sus recursos fiscales a los departamentos y municipios a partir fórmulas aritméticas de distribución de aplicación universal y criterios comunes tales como población y esfuerzo fiscal. Remite una pequeña fracción a las zonas de menor desarrollo bajo criterios de pobreza social, pero el grueso de sus recursos los aplica como inversión directa a regiones que permitan la maximización económica y financiera de la inversión : *el Estado retributivo*. De esta manera se profundizan las diferencias en el nivel de desarrollo económico y social entre regiones y municipalidades. Las sociedades regionales y locales más afectadas perciben este desbalance como una expresión del mal gobierno central ya que culturalmente el estado benefactor no desaparece. Como reacción se reafirma el carácter contestatario de las relaciones centro-periferia.

2.4 La gobernabilidad como expresión de la fragmentación sectorializada de las funciones públicas.

La función pública está fragmentada horizontalmente entre las entidades y verticalmente entre las entidades territoriales y la nación. Entre las instituciones y los niveles territoriales se reproduce la competencia por recursos escasos y la ausencia de mecanismos de control y evaluación de la gestión pública impide la aplicación de criterios de eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos.

La institucionalidad vigente es ajena a las propuestas gubernamentales para el desarrollo alternativo. Son programas cercanos a los centros de formulación de la política, pero lejanos de los centros de decisión y ejecución institucionales que es donde se define en última instancia la suerte de los programas. La ejecución se resuelve en una intrincada malla institucional no sinérgica y carente de instrumentos de coordinación, seguimiento y evaluación que hagan orgánico el funcionamiento del sistema. *No hay organicidad ni sistematicidad.*

2.5 La gobernabilidad está articulada a las relaciones internacionales del país productor.

En el entorno internacional y frente al problema de producción y consumo de drogas se definen países *buenos* y países *malos* y en el caso de la producción países *victimarios*

y países *víctimas*. Con tales criterios se determinan, bajo condiciones de premio o castigo, las relaciones internacionales y la cooperación técnica y financiera. Para Colombia, desde el análisis de sus relaciones con Estados Unidos, es la interdicción total de los cultivos y la lucha contra los carteles con dos anexos claramente sesgados en sus intenciones : la corrupción administrativa y la defensa de los derechos humanos. Para los países europeos es una monstruosidad el desarrollo alternativo con erradicación forzosa y previa, pero no hacen nada frente a la posición norteamericana, simplemente no hay cooperación para el desarrollo alternativo.

Por contraste, y no obstante la ingobernabilidad para Colombia de sus relaciones internacionales, el país hace más en el desarrollo de su política integral antidrogas (por convicción y coerción) que cualquier otro país, aunque esto no haya redundado en la disminución neta de la oferta de drogas.

2.6 La gobernabilidad referida a la disposición de instrumentos jurídicos y técnicos para enfrentar el fenómeno.

Las planes y programas de desarrollo alternativo obedecen en primera instancia a decisiones políticas. Sin embargo, no hay proporcionalidad entre la formulación de la política, su financiamiento y los instrumentos jurídicos y técnicos para su desarrollo.

2.7 La gobernabilidad referida a la coherencia entre las políticas públicas macroeconómicas, de desarrollo sectorial agropecuario y de desarrollo alternativo.

Es tal vez la máxima expresión de ingobernabilidad en torno al desarrollo alternativo, por cuanto el marco de política que define el rumbo de la economía de los países, en la generalidad de los casos, entra en conflicto con la especificidad que deben tener las políticas para el desarrollo alternativo.

Los cultivos con fines ilícitos constituyen una actividad productiva y económica perfecta con referencia a los principios neoliberales que definen hoy en día las relaciones económicas y políticas internacionales. Ello contrasta con la crisis del sector social y productivo de economía campesina que sucumbe en el marco de esas relaciones. Ante tan contradictoria situación el desarrollo alternativo se hace lo suficientemente laxo para que no entre en contradicción con la política y lo suficientemente invaluable para que no sea cuestionado por los censores internos y externos.

ENFOQUE POBLACIONAL Y DE ORGANIZACIONES SOCIALES EN ZONAS DE CULTIVOS CON FINES ILICITOS DE BOLIVIA, COLOMBIA Y PERU

Hugo Cabieses
Experto del Perú

1. Introducción

Los gobiernos andinos y la cooperación internacional reconocen que en las estrategias del *desarrollo alternativo* - o *integral sustentable* -, es necesaria y conveniente la *participación de la población organizada* que contribuya a la solución de una problemática tan compleja como es la proliferación de *cultivos de plantas naturales con fines ilícitos*, en particular la *coca*. En esta medida, se reconoce que en lugar de ser consideradas como un *problema*, las poblaciones organizadas son y deberán ser parte indispensable en la *solución* del mismo.

Esta exigencia participativa es un componente importante de las estrategias de *reducción de la oferta* particularmente en *Bolivia* y el *Perú*, que no consideran *delincuentes* a los productores de hoja de coca y sus entornos sociales organizados y tampoco *ilícitos* los cultivos de esta planta en una parte del país - *zona tradicional* y de *transición* en *Bolivia* - o en todo el país como es el caso del *Perú*. Pero también es una consideración en las propuestas de *Colombia*, por lo menos para aquellas zonas en las que los productores de *coca*, *amapola* y *marihuana* - considerados ilícitos los cultivos y cultivadores en este caso - tienen extensiones de tierras de cultivo denominados de *subsistencia*.

Por otro lado, los gobiernos y la cooperación internacional, coinciden también sobre la necesidad de tener enfoques de intervención con *perspectiva de género*, que apunten a la reducción de la *pobreza crítica* y que se impulsen programas respetuosos del *medio ambiente* y la *biodiversidad*. Los *movimientos sociales* de las zonas de cultivos con fines ilícitos en los países andinos son *diversos* tanto en su interior como entre ellos y es muy *complejo* el tejido social que los entrelaza. Se trata de pobladores, hombres y mujeres, organizados o no, que son:

- productores campesinos y ganaderos
- indígenas de diversas etnias
- colonos antiguos y recientes
- asalariados agrícolas estacionales o “golondrinos”
- “pisacocas” en Bolivia, “raspachines” en Colombia y “poceros” en el Perú

- comerciantes urbanos y rurales
- jóvenes estudiantes rurales y urbanos
- trabajadores de servicios públicos y privados
- mujeres que atienden sistemas de comercio y de sobrevivencia
- asociaciones cívicas urbanas
- organizaciones ecologistas y defensoras del medio ambiente
- grupos de danza, música y cultura
- instituciones confesionales y otras.

En los tres países andinos mencionados - *Ecuador y Venezuela* no son considerados en este escrito por su carácter de “no productor” - y al interior de ellos, las poblaciones organizadas de las zonas de cultivos con fines ilícitos se diferencian en cuanto a:

- la relación con los diversos tipos de cultivos de *coca, amapola y marihuana*
- la extensión promedio de tierras dedicadas a estos cultivos
- la historia social y poblacional *migratoria* y de *colonización*
- las formas de organización productiva, gremial, comunal y representativa
- los métodos de movilización y protesta
- la articulación con alguna organización productiva local, nacional e internacional
- la relación con las formas y estructuras de violencia social y política
- las estrategias, políticas y programas propuestos
- los niveles de interlocución nacional e internacional.

En su *primera* parte, este escrito aborda preliminarmente las similitudes y diferencias de base productiva, estructural y social entre los países andinos, proporcionando para ello algunas cifras estadísticas aproximativas y siempre discutibles. En una *segunda* parte se describen los niveles y formas de organización alcanzados por los habitantes de las diversas zonas productoras de cultivos con fines ilícitos de los tres países. En la *tercera*, se informa sobre el *Consejo Andino de Productores de Hoja de Coca* (CAPHC) y las posiciones que sostienen sus dirigentes nacional e internacionalmente. El objetivo de la ponencia es resaltar el rol de *interlocutores* que estas organizaciones sociales *tienen y deben tener* para el impulso de políticas y estrategias de *desarrollo sustentable* y/o *desarrollo alternativo* en los países andinos, en reemplazo de las economías de monoproducción de cultivos con fines ilícitos, particularmente de *coca*.

2. Algunas Diferenciaciones Andinas

La *heterogeneidad y diferencias* ecológicas, económicas, agronómicas, políticas, sociales y culturales es la característica común de los países andinos respecto al enfoque de muchos temas; pero en particular, cuando se refiere a los cultivos con fines ilícitos, las poblaciones involucradas y las actividades derivadas o asociadas con ellos cobran

mayor relevancia. El mundo andino-amazónico, territorio en el que principalmente se producen estos cultivos, es un *mosaico de diferencias*, que quizás utópicamente busquemos *unir* en la *diversidad*.

En base a múltiples fuentes estadísticas y otro tipo de información, siempre discutible, se puede construir un cuadro resumen sobre tales *diferencias* e identificar algunas pocas *similitudes* en lo que respecta al *tejido social organizado o no en las cuencas productoras de cultivos con fines ilícitos en Bolivia, Colombia y el Perú y sus entornos*. Cabe señalar sin embargo que, a poco andar en el análisis, las generalizaciones para cada país, que es el caso en esta ponencia, son un ejercicio analítico válido pero con poca relación con la realidad debido a la constatación de mayores *heterogeneidades y diferencias* existentes entre *cuenca* al interior de cada país.

2.1 Bolivia

En este país existen básicamente dos zonas productoras de hoja de coca: el subtropical del departamento de *La Paz*, provincias de *Nor Yungas, Sud Yungas, Murillo, Muñecas, Larecaja, Inquisivi y Loayza*; y, el subtropical del departamento de *Cochabamba*, provincias de *Chapare, Tiraque, Carrasco y Arani*. Actualmente son poco significativos los cultivos de coca en *Apolo y Pelechuco* en la provincia *Franz Tamayo* del departamento de *La Paz* y en *Yapacani, San Carlos y Buenavista* de la provincia de *Ichilo* en el departamento de *Santa Cruz*. En Bolivia no existen producciones significativas de *marihuana* y *amapola* y las de *coca* están ubicadas en las zonas del piedemonte andino/amazónico o yungas, no existiendo cultivos significativos en el llano amazónico.

En el *Chapare* y los *Yungas* viven aproximadamente 500 mil personas, de las que 350 mil dependen de los cultivos de hoja de coca, pero 61 mil son productores campesinos que cultivan esta planta. En general, los productores cocaleros del *Chapare* son campesinos *colonos recientes* en un 70%, que migraron a esa región como consecuencia de las políticas de ajuste de 1985-86 y la crisis de la minería, principalmente desde *La Paz, Potosí, Oruro* y las serranías de *Cochabamba*. El otro 28% son *colonos asentados antiguos* con más de 20 años de vivir en esas zonas. La proporción es al revés en los *Yungas*, 80% de *asentados antiguos* y 20% de *colonos recientes*. En ambas zonas, se trata de economías familiares campesinas con poco uso de mano de obra asalariada para las actividades agrícolas. Las poblaciones indígenas o nativas originarias de estas zonas - *yuracarés* y *yuquis* - son poco significativas, no más del 2%, que están asentadas especialmente en el Parque Nacional *Isiboro-Sécure* de *Cochabamba*.

Aunque las cifras son variadas, en 1994 se estimaba que en el *Chapare* existían no menos de 35 mil hectáreas *instaladas* de cultivos de hoja de coca de las que por lo menos 26 mil estaban en *producción*, para un volumen de 66 mil tm con altos rendimientos de 2.6 tm/ha.

Por su lado, en ese mismo año los cultivos *instalados* de coca en los *Yungas* de La Paz bordeaban las 10 mil ha, de las que al menos 8 mil se encontraban en *producción*, para un volumen de poco menos de 8 mil tm de hoja de coca con casi 1 tm/ha de rendimiento. En *Yapacani* - departamento de Santa Cruz - los cultivos de coca no llegan a 100 hectáreas, en tanto que en *Apolo* - provincia Franz Tamayo en el departamento de La Paz - la extensión podría bordear las mil hectáreas como máximo.

Como se sabe, la población boliviana es largamente la principal *consumidora tradicional* de hoja de coca en los países andinos, tradición que en Bolivia se denomina "*acullicu*". Las cifras al respecto también son variadas pero se estima que el número de consumidores que usan regularmente coca - a razón de 30 gramos diarios - no bajaba de 1.9 millones en 1992, siendo probablemente mayor en la actualidad sobre todo si sumamos a los consumidores de "infusiones" o "mate". De ser así y teniendo en cuenta que la población boliviana bordea los 6.5 millones, no menos del 28 % son consumidores tradicionales y consideran la coca como parte de sus costumbres culturales ancestrales.

Teniendo en cuenta esta información, el "*acullicu*" y otros consumos no indebidos como el "*mate de coca*", representan en Bolivia no menos de 20 mil tm al año o 20 mil ha si consideramos un rendimiento de 1 tm/ha. Es decir, no menos del 27% de la producción nacional de coca se emplea en estos usos lícitos y la diferencia va para el narcotráfico. Podría decirse que 100% de la producción de los *Yungas* y 18% de la del *Chapare* se usan legalmente.

El promedio de tierra cultivada de coca por cada uno de los productores cocaleros es de 0.5 a 8 hectáreas, en parcelas que no llegan a las 10 hectáreas dedicadas a otros cultivos, aunque las extensiones pueden ser mayores incluyendo zonas eriazas y de bosques. Es poca la existencia de *tierras tituladas* sobre todo en el Chapare. La *diversificación* de los cultivos agrícolas es notable, tanto para el autoconsumo como para el mercado local, regional, nacional e internacional. La producción *pecuaria* orientada al mercado y la existencia de pastos para ello no es destacable.

2.2 Colombia

La dispersión de zonas de cultivos con fines ilícitos - *coca, amapola y marihuana* - es notable ya que están distribuidos en 25 de los 33 departamentos del país. En estos territorios viven 4 millones de personas de las que no menos de 800 mil dependen de los cultivos con fines ilícitos a los que se dedican alrededor de 160 mil productores campesinos de *subsistencia y comerciales*.

Los cultivadores son casi igualmente *colonos asentados antiguos y recientes* - en proporción de 45 y 45 por ciento - en tres zonas: *coca* en el piedemonte amazónico y

baja amazonia; *amapola* en los valles interandinos - ríos Magdalena y Cauca -; y, *marihuana* en la Sierra Nevada de Santa Marta y San Lucas. Aproximadamente el 10 por ciento de las poblaciones son comunidades indígenas, principalmente dedicadas a cultivos de *amapola*.

En el año 1994 se estimaba que en Colombia habían no menos de 81 mil hectáreas cultivadas de *coca*, 16 mil de *amapola* y 6 mil de *marihuana*. La *coca* - cultivo permanente - se produce principalmente, en los departamentos del *Guaviare*, *Caquetá*, *Putumayo*, *Meta*, *Cauca* y *Nariño*, pero también existen extensiones menores en otros 10 departamentos. El cultivo de *amapola* se realiza principalmente en *Huila*, *Tolima*, *Cauca* y *Nariño*, pero también existen cultivos en otros 17 departamentos. El cultivo de *marihuana* tiene presencia principalmente en los departamentos de *Magdalena* y *César*, pero también existen extensiones menores en otros 7 departamentos.

Como en los otros países, las cifras sobre la superficie cultivada de coca son variadas dependiendo de la fuente se utilice; desde las 36 mil ha que estima la Dirección de Estupeficientes y el Programa PLANTE, pasando por las 49 mil que consideran las fuentes norteamericanas (NAS), hasta 150 y 160 mil que estiman investigadores como Ricardo Vargas del CINEP y Darío Fajardo del IICA.

Con 81 mil ha sembradas, el volumen de hoja de coca producida por Colombia al año se estima en no menos de 385 mil tm para un rendimiento de 4.5 tm/ha; más de cinco veces el volumen total de Bolivia y casi el doble del rendimiento por hectárea más alto de ese país. No obstante, es necesario indicar que en este caso el volumen de hoja de coca es en *verde* y no *seca* como en los casos de Bolivia y el Perú, por lo que los cálculos hay que hacerlos al 70 % en el caso de Colombia.

Prácticamente toda la producción de coca de Colombia está destinada a producir *base* - que es lo que elaboran los campesinos - y *clorhidrato de cocaína*. El consumo tradicional conocido como "*mambeo*" en Colombia, es realizado en zonas apartadas de la amazonia y por comunidades indígenas alejadas en las zonas altas de los Andes. No llegan a 50 mil los "mambeadores" en todo el país, sobre una población de 30 millones de habitantes: menos del 0.2 %. Consumo que representa menos de 550 tm al año y que se puede cultivar en 120 hectáreas.

Los estudiosos y las autoridades colombianas distinguen los cultivos *comerciales* de los de *economía campesina*, tanto en la *coca* como en *amapola* y *marihuana*. En la *coca*, el promedio de tierra con cultivos de producción *campesina* es de 4 a 10 hectáreas, en parcelas que no llegan a las 20 hectáreas o más, dependiendo de si se dedican o no a actividades ganaderas, incluyendo zonas eriazas y bosques. Las extensiones de tierras en cultivos *comerciales* de coca fluctúan entre 30 y 100 hectáreas. La distribución de cultivos

según estos diversos tipos es de 45 mil hectáreas *comerciales* y 38 mil hectáreas de *economía campesina*.

En general es poca la existencia de tierras *tituladas* sobre todo en el piedemonte andino-amazónico y la baja amazonia. La *diversificación* de los cultivos agrícolas es menos notable que en Bolivia, tanto para el autoconsumo como para el mercado local, regional, nacional e internacional. A diferencia de Bolivia y Perú, la producción *pecuaria* para el mercado y la existencia de pastos para ello es destacable sobre todo en las zonas de coca.

2.3 Perú

La dispersión de cultivos es similar a la de Colombia, aunque sólo de hoja de *coca* - no existen cantidades significativas evidentes de *amapola* y *marihuana* -, distribuidos en 15 de los 23 departamentos y en por lo menos 16 cuencas cocaleras en las que viven 2 millones de personas de las que 1 millón dependen de las actividades relacionadas con el cultivo de coca. En estos cultivos propiamente laboraban en 1994 no menos de 200 mil personas.

Los cultivadores de coca peruanos son principalmente *colonos antiguos* con más de 20 años en la zona en una proporción de 50:40% respecto a los *recientes* que migraron desde mediados de los *setenta* con el *boom* de la coca. El porcentaje restante corresponde a *comunidades nativas* que viven en esas zonas desde tiempos inmemoriales: *asháninkas*, *machiguengas*, *shipibos*, *campas*, entre otras. No obstante, estas proporciones se alteran sustancialmente si diferenciamos por zonas. Los estudiosos coinciden en señalar que en el Perú se pueden distinguir por lo menos tres zonas productoras de hoja de coca: i) las de producción *ancestral* de coca orientada al consumo *tradicional*; ii) las de articulación con el narcotráfico desde fines de los *setentas* pero con producción tradicional; y, iii) las de expansión en los *noventa* sin producción legal.

En la *primera* zona mencionada - valles de los ríos *Alto Urubamba*, *Yanatile* y *Lares* en el Cusco, *Inambari* en Puno y *Simbal* en La Libertad - las poblaciones son colonos asentados con muchos años de permanencia, anteriores al boom de la coca y pequeñas comunidades nativas - *machiguengas* - en el Cusco. En la *segunda* zona - ríos *Alto Huallaga*, *Monzón*, *Uchiza*, *Huallaga Central*, *Aguaytia* y *Alto Marañón* - más de la mitad de la población tiene por lo menos quince años de asentamiento en la región, sólo el 30 % es población reciente o flotante y no existe importante población nativa. En la *tercera* zona - ríos *Apurímac-Ene*, *Pichis-Palcazu*, *Ucayali*, *Bajo Huallaga*, *Bajo Marañón* y *Alto Amazonas* - el 70% de la población son migrantes recientes, probablemente "golondrinos", el 10% son colonos asentados con muchos años y 20% comunidades nativas de varias etnias, principalmente *shipibos* y *asháninkas*.

En este país, tal como en Bolivia y Colombia, las cifras sobre extensiones de cultivo de coca son variadas de acuerdo con las diversas fuentes que se citen. Sin embargo, se está de acuerdo con que hasta 1992 existían no menos de 240 mil hectáreas de tierra *instaladas* con cultivos de hoja de coca (Apodesa, 1992). No obstante, estudios posteriores indican que en el año 1994 habían en *producción* no más de 185 mil hectáreas, para un volumen un poco mayor de 100 mil tm con un rendimiento promedio de 560 kg/ha^(*). Rendimientos más altos de 900 kg/ha se obtienen en los valles de los ríos *Huallaga* y *Apurímac-Ene*, pero bastante menores que los rendimientos de Bolivia y Colombia.

Del total de hoja de coca producida en 1994, aproximadamente 16 mil tm se utilizaban para el consumo tradicional, provenientes de en 36 mil hectáreas de cultivo. Aunque no se ha realizado recientemente un censo o encuesta al respecto - la última data de 1966 -, se estima que no menos de 1.7 millones de personas - sobre 23 millones de habitantes - consumen con regularidad de manera tradicional la hoja de coca, práctica cultural que se conoce como "*chacchado*" o "*picchado*". Por lo menos el 80% del volumen de la producción de hoja de coca en 1994 se destinó a la producción de *Pasta Básica de Cocaína*, tanto *Bruta* como *Lavada*.

El promedio de tierra cultivada de coca de los productores cocaleros en el Perú es de 0.5 a 2 ha, para parcelas que no llegan a las 5 hectáreas dedicadas a otros cultivos, aunque las extensiones pueden ser mayores incluyendo zonas eriazas y de bosques. Es poca la existencia de *tierras tituladas*. La *diversificación* de los cultivos agrícolas es notable, tanto para el autoconsumo como para el mercado local, regional, nacional e internacional. La producción *pecuaria* orientada al mercado y la existencia de pastos para ello no es destacable.

3. Niveles y Formas de Organización Social

En los tres países existen estudios diversos sobre la historia, formas de lucha, propuestas y representatividad de las poblaciones *costeñas* y *andinas*, en particular de los movimientos campesinos, agricultores, indígenas y de *colonos antiguos*, pero una gran falencia de investigaciones sobre las poblaciones *andino-amazónicas* de *colonos recientes* que son los involucrados en la producción de cultivos con fines ilícitos. Asimismo, existen sendos estudios sobre las poblaciones nativas de *selva baja*. No obstante, en base a la bibliografía e información conocida, se puede exponer la siguiente caracterización por países.

^(*) En 1996, gracias al desplome de los precios de hoja de coca y derivados, estas cifras se han alterado sustancialmente. Es probable que en la actualidad la superficie instalada no llegue a las 100 mil has de las que no más de las mitad están en producción.

3.1. Bolivia

Los movimientos sociales de las zonas cocaleras datan de mediados de los ochenta, básicamente en la región de *El Chapare*, en el trópico del departamento de Cochabamba, cuya producción de hoja de coca está ligada mayoritariamente a las actividades del complejo coca-cocaína. No obstante, también se han producido movimientos en *Los Yungas* del departamento de La Paz, cuya producción cocalera se usa casi íntegramente para el consumo tradicional como *acullicu*.

En *El Chapare*, los productores están organizados sindicalmente en cinco federaciones y éstas a su vez en un Comité de Coordinación de las Cinco Federaciones del Trópico de Cochabamba (CCCFTC) que en total representa a 35 mil productores agrarios, principalmente cocaleros. Como hemos señalado, se trata de colonos recientes, generalmente campesinos indígenas y ex-mineros de La Paz, Oruro y Potosí, que migraron a consecuencia de las políticas de ajuste de 1985-86 y la crisis de la minería de esos años. Se trata mayoritariamente de pequeños productores con un promedio de 10 ha de tierras de las que 4 están dedicadas a cultivos diversos y entre 1 y 2 al cultivo de coca.

Aparte de ello, en el Chapare existe una fuerte organización de mujeres, jóvenes, ecologistas, comunidades nativas - en el Parque Nacional Isiboro-Sécure - y de gobiernos locales y movimientos cívico-regionales. Durante los noventa, particularmente entre 1992 y 1996 estos movimientos realizaron mítines, marchas y bloqueos de carreteras a fin de evitar la erradicación forzosa de cicales y hacer propuestas respecto al desarrollo alternativo. Estas movilizaciones fueron respondidas por el Estado, en algunas casos mediante el diálogo y la firma de acuerdos con los dirigentes.

El *Los Yungas*, entre 12 y 15 mil productores - colonos antiguos con pequeñas extensiones de tierras - están organizados en la Asociación Departamental de Productores de Coca (ADEPCOCA) y en diversas asociaciones productivas y cooperativas. También han participado en movilizaciones. Las asociaciones de Los Yungas y el Chapare, constituyeron en 1991 una coordinación nacional cuyos dirigentes son interlocutores con el Gobierno mediante la firma de acuerdos y memoriales.

3.2 Colombia

Los movimientos sociales de las zonas con cultivos ilícitos - dispersas por 26 de los 33 departamentos del país - se cruzan con la presencia de movimientos guerrilleros que pretenden arbitrar en los diversos conflictos que sufren esas poblaciones. Las movilizaciones de los grupos campesinos *autónomos* de los movimientos guerrilleros, son relativamente recientes. Entre finales de 1994 y mediados de 1995, no menos de

50 mil personas del Guaviare, Putumayo, Cauca y Caquetá, entre colonos, indígenas y campesinos sin tierra asalariados o productores de coca, marihuana y amapola, se movilizaron hacia las capitales departamentales en protesta por las fumigaciones que el gobierno había iniciado.

En 1996 se movilizaron nuevamente cerca de 200 mil personas bloqueando aeropuertos, ríos y carreteras, constituyendo la *Mesa Nacional de Concertación* para discutir con el Gobierno propuestas de desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos. Estos movimientos no tienen organizaciones reconocidas legalmente y se expresan a través de comités cívicos, representantes de gobiernos locales, asociaciones de mujeres, comités de derechos humanos, iglesias y movimientos medio-ambientales.

3.3 Perú

Los movimientos sociales de las zonas cocaleras tuvieron un momento de auge entre los años 1979 y 1980 - incluyendo un intento de centralización nacional cocalera en 1979 -, para luego declinar en los 80, particularmente en el periodo más intenso de la acción de los grupos terroristas - Sendero Luminoso y MRTA - en el Huallaga, Aguitia, Pachitea y Apurímac-Ene. Durante esos años, incluso los agricultores más organizados del país, como los de la provincia de La Convención en el Cusco, no realizaron movilizaciones importantes.

Tal como sucede en Colombia, en el Perú existe una dispersión de zonas productoras de hoja de coca, en un territorio de por lo menos 300 mil kilómetros cuadrados, principalmente de selva alta. Actualmente existen cultivos de coca *instalados* en por lo menos 16 cuencas, seis de ellas con cultivos orientados al consumo tradicional y el resto hacia el narcotráfico. Los movimientos sociales de colonos, indígenas, nativos, mujeres, jóvenes y ecologistas, actúan en ambas zonas. En 1992-93, con el inicio de la derrota política y militar de los movimientos terroristas - en que las "*rondas campesinas*" tuvieron un rol central - y con el reconocimiento oficial de *interlocutores válidos*, en virtud de la llamada *Doctrina Fujimori*, las organizaciones de productores agropecuarios y comités de autodefensa de las zonas cocaleras comenzaron a rearticularse, exigiendo su participación activa en las propuestas de desarrollo alternativo en las diversas zonas ya sea por parte del Estado como de la cooperación internacional.

Durante 1995 y 1996, los productores organizados de algunas cuencas cocaleras: Alto Huallaga, Monzón, Alto Urubamba (Quillabamba), Yanatile, Inambari (Sandia) y Apurímac-Ene; presentaron propuestas al gobierno y realizaron reuniones y seminarios para participar activamente en el impulso de proyectos de desarrollo alternativo - o *integral sustentable* - a la vez que proponer la creación de una instancia estatal

interlocutora y la promulgación de una ley especial sobre coca. Muy recientemente - febrero de 1997 - se ha creado la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas Productoras de Coca que busca canalizar las propuestas de estos sectores organizados. No obstante, la organización social en las cuencas cocaleras no se limita a las de carácter gremial-reivindicativo: existe un tejido social complejo e intenso no estudiado debidamente.

4. El Consejo Andino: ¿Qué es y qué propone?

Desde el año 1991, existe una instancia regional, el Consejo Andino de Productores de Hoja de Coca (CAPHC) en el que están representados agricultores cocaleros de Bolivia, Colombia y el Perú, tanto de las zonas *tradicionales* como las articuladas a la producción para el *narcotráfico*. Fue fundado en La Paz, Bolivia, en marzo de 1991 y agrupa a cerca de medio millón de familias de las zonas de selva alto-andinas productoras de coca. Se trata de una organización gremial de coordinación internacional creada con los siguientes objetivos:

- defender la revalorización de la hoja de coca, sus cultivadores y consumidores
- proponer alternativas a las políticas gubernamentales de «guerra de las drogas» y «desarrollo alternativo», y
- desarrollar acciones de cabildeo nacional, regional e internacional en defensa de la soberanía, la identidad andino-amazónica y contra el abuso en el consumo de drogas y el narcotráfico a nivel nacional e internacional.

El CAPHC ha realizado 3 encuentros cocaleros andinos en los que ha discutido y aprobado posiciones comunes, elaborado planes de trabajo conjuntos y elegido dirigentes en representación de las diversas zonas de producción de coca de los tres países. Los tres encuentros, con la asistencia de centenas de delegados y delegadas, se realizaron en: La Paz, Bolivia 29-31 de marzo de 1991 con 250 delegados; Cusco, Perú, 17-19 de abril de 1993 con 300 delegados; y, Quillabamba, Perú, 9-11 de octubre con 320 delegados. También, realiza sesiones de trabajo ordinarias cada cuatro meses, normalmente en Puno (Perú) o Copacabana (Bolivia), con la asistencia de los dirigentes y asesores de los tres países. Además ha promovido u organizado seminarios y encuentros extraordinarios en varias oportunidades y lugares.

Representante del CAPHC han asistido a reuniones, encuentros, conferencias y seminarios en Europa, Norte América y otros países de América Latina y el Caribe, llevado ponencias orales y escritas a través de sus dirigentes y/o asesores. En sus acciones de cabildeo internacional el CAPHC ha participado de manera *directa* con *dirigentes* o *indirecta* con *asesores*, en las cinco últimas sesiones de la *Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social (CE-ECOSOC)* de la ONU en Viena. En esta

instancia ha expuesto sobre diversos temas relacionados con el consumo de drogas, el narcotráfico, el desarrollo integral sustentable y la revalorización de la hoja de coca, incluida la solicitud para que sea retirada de la Lista I de sustancias estupefacientes de la ONU. Estas acciones se han dado en el marco de las campañas que promueve el Consejo Europeo de las ONGs sobre Drogas y Desarrollo (ENCOD) y las Campañas Coca 93, Coca 94, Coca 95 y Coca 96-97-Parlamento Juvenil, coordinadas desde Bruselas. En 1993 y 1994 asesores del CAPHC expusieron en la CE-ECOSOC a través de Innovaciones y Redes para el Desarrollo (IRED) de Suiza que es una ONG que tiene categoría II (consultiva) en el ECOSOC. En 1995, 1996 y 1997 dirigentes del CAPHC de Bolivia, Perú y Colombia, respectivamente, expusieron en esa comisión del ECOSOC a través de la Asociación para la Defensa de los Pueblos Amenazados (GfbV) de Austria.

En las reuniones ordinarias y extraordinarias del CAPHC ha habido una participación importante de *mujeres* tanto dirigentes como asesoras y expositoras. El CAPHC ha tenido una preocupación permanente por desarrollar sus actividades con una *perspectiva de género* y por ello durante el I Encuentro Internacional Juvenil (Cusco, 31 de enero y 1-2 de febrero), se constituyó la *coordinación sobre género, identidad andino-amazónica y desarrollo sustentable*.

En todos los escenarios - local, nacional, regional e internacional - el CAPHC ha estado exponiendo y defendiendo varios planteamientos que se resumen a continuación:

Primero. Defensa de un recurso natural y cultural como es la *hoja de coca* que desde la Convención de 1961 figura como estupefaciente en la Lista I de la ONU, debido a argumentos inconsistentes e injustos. Se propone que la hoja de coca sea retirada de la lista, posición que también es la de los *gobiernos* de Bolivia y el Perú (Declaración de Ilo, 7 de julio de 1994).

Segundo. Propiciar la industrialización de la hoja de coca para usos benéficos: medicinales, rehabilitación de drogadependencias, facilitación de partos, usos alimenticios, antiobésicos, chicles, jarabes, galletas, licores, papel para tarjetas y lienzos de artistas, entre otros.

Tercero. Distinguir claramente *coca de cocaína*, dado su triple carácter: i) bien cultural y ancestral consumido por millones; ii) fuente de ingresos para la economía campesina; y, iii) materia prima para la producción de cocaína. Los campesinos producen *hoja de coca* por los dos primeros fines y tratan de evitar el desarrollo del tercero. Por otro lado, el *productor de hoja de coca no es narcotraficante* y confundirlos no sólo es un error, sino una injusticia. Se sostiene también que *consumidor de hoja de coca no es lo mismo que droga-dependiente*. Esta demostrado científicamente que el consumo de hoja de

coca no produce dependencia, que forma parte sustancial de la cosmovisión andina y que eliminar su cultivo y consumo constituye un etnocidio y viola los derechos humanos.

Cuarto. Reconocer el exceso de cultivos coca, respecto al uso *tradicional* o sus posibilidades de *industrialización benéfica* por lo que se acepta reducir *voluntariamente* los actuales cultivos, siempre y cuando se puedan tener alternativas viables económicamente, sin depredación de los recursos naturales y con participación efectiva de los campesinos productores en el impulso de proyectos de *Desarrollo Rural Integral Sustentable y con Coca (DRIS-C)*. La *participación campesina* es una *precondición* para el éxito en la *lucha conjunta, responsable y pacífica* contra el narcotráfico y el abuso en el consumo de drogas.

Quinto. Los cocaleros andinos están en *contra* del *narcotráfico* y del *abuso en el consumo* de drogas, pero también están en *contra* de la «*guerra de las drogas*» que no lleva a ningún lado positivo, provoca muerte y militarización en los países, reduce espacios democráticos y sociales e impulsa estados policiales, además de ser ineficiente, esta estrategia ha dado lugar a que el narcotráfico se haya *globalizado*, los carteles se hayan *integrado* cada vez más, cooperando entre ellos, y el *abuso en el consumo de drogas* se haya incrementado.

Sexto. El CAPHC no pone en una misma bolsa a la *coca* con las drogas en general - incluyendo las de origen natural: *amapola* y *marihuana* son diferentes que *coca*, *khat* o *peyote*; no son productos de uso cultural, nutricional y medicinal ancestral en el mundo andino; el *peyote* es una planta de uso cultural indígena para el norte de México y parte de los Estados Unidos y Canadá; el *khat* es alimento y estimulante para algunas regiones de África (Somalia); las drogas químicas - *cocaína*, *heroína* y *morfina* -, no son de uso *cultural* y *ancestral* en ninguna parte del mundo, sino una necesidad de la «modernidad». El CAPHC sostiene que es un error plantear que la *hoja de coca* debe formar parte del mismo paquete con *amapola* y *marihuana*. El retiro de la *hoja de coca* de la Lista I de la ONU debe hacerse por ser de justicia al haberse cometido un error histórico. La *amapola* no figura en esa lista - pero sí «*paja de adormidera*» que es un derivado de la misma - ni el *khat*, como tampoco figura la planta del café, del té y la cola, pese a ser materias primas para drogas.

EL ENFOQUE MICROECONOMICO Y EL DESARROLLO ALTERNATIVO

Juan E. Musso
Experto del Perú

Las posibilidades de cultivar y cosechar la materia prima que abastezca a los narcotraficantes en volúmenes que hagan de los Carteles entidades de inmenso poder perverso, sólo pueden ser dadas por la existencia de ingentes cantidades de recursos laborales rurales en condición excedentaria. En el momento actual, nadie duda que en las dinámicas de los complejos coca-cocaína u opio- heroína, el poblador rural campesino cumple un rol fundamental. Dentro de este contexto y a nivel microeconómico, la gran pregunta pendiente aún de ser resuelta, es ¿cómo logramos que dichos colectivos rurales se desvinculen y abandonen tales actividades?

1. Estrategias y Tácticas Productivas Diversas

Un ensayo de reflexión de lo que históricamente han sido las alternativas que, a modo de detonadores de atracción, se han propuesto para interesar y movilizar a los campesinos, se pueden sintetizar en:

- a. Por el lado de los *Narcotraficantes*, la *estrategia* como propuesta productiva, se basaría en que existiendo extensos territorios desocupados, se instalen unidades productivas desconcentradas (atomizadas), diversificadas (pluriactividad), y artesanalmente agregadoras de valor (postcosecha). La *táctica* a emplear para lograr dichos objetivos consistiría en tres fases: implementación (financiamiento), sostenimiento (monopsonio), y arraigamiento (recurrencia).
- b. Por el lado de los *Proyectos* contestatarios a dicha situación, la *estrategia* alternativa que buscan para lograr el abandono y reconversión se basa en incentivar unidades de producción especializadas (productividad), homologadas (pequeñas y medianas empresas) y aglutinadas (escalas industriales). La *táctica* a emplear para lograr tales objetivos consistiría de tres fases: promoción (transferencias), organización (institucionalidad) y concurrencia (libre competencia).

Las diferencias son muy claras y hasta el momento es evidente que lo propuesto por los *carteles* ha convencido a dichos colectivos rurales, mientras que lo propuesto por los *proyectos* no resulta contestatorio en lo más mínimo.

La imposibilidad de que lo propuesto por los *proyectos* tenga éxito, ¿se explica por los precios pagados por las producciones con fines ilícitos?, ¿es que el costo del claudestaje es menor que el costo de la legalidad, dada la situación de las políticas económicas y agrícola-

las mundiales?, ¿No será que además de estas razones, no existe un enfoque objetivamente adecuado para con las percepciones de los propios colectivos rurales?

2. Proyectos y Colectivos Campesinos

Los *proyectos* conciben a la unidad productiva (independientemente del tamaño) como una entidad que combina y coordina, tanto los distintos factores de la producción, como los productos obtenidos para lograr una recreación posible del capital comprometido mediante relaciones de mercado.

Los *campesinos* conciben a la unidad productiva como una isla de poder consciente, que combina y coordina las distintas posibilidades de sus capacidades laborales para lograr una recreación posible de su existencia mediante relaciones de mercado o de otra índole.

Mientras que un *proyecto* ve los medios de producción como instrumentos generadores de valor, los *campesinos* los ven como fuentes de donde tomar valor. El reto para los *proyectos* es manipularlos eficientemente. Para los *campesinos*, es el de articularse a los mismos eficientemente.

Mientras los *proyectos* perciben los centros de producción como unidades productivas, los *campesinos*, como isla de poder consciente, parten de percibir a su unidad doméstica como una unidad productiva, en donde el reto es intentar la mayor y mejor ocupación para sus propios recursos laborales, recursos no acumulables administrándolos en entornos intrínsecamente dependientes de tiempos vegetativos-estacionales.

Cumplir esta meta pasa por generar sólo procesos productivos que superpuestos entre sí a través de un ciclo anual, puedan ser atendidos con preferencia por su propia Población Económicamente Activa (PEA), y para eso deben realizar actividades desconcentradas, diversificadas y con la mayor agregación posible de valor artesanal propio.

3. Por un Análisis Holístico

Aceptar nuevas propuestas productivas pasa por un análisis holístico, sopesando el efecto sobre sus ocupaciones actuales y la correspondiente generación de excedentes. Tratar de motivarlos con propuestas productivas que modifiquen su organización del trabajo, su autonomía como isla de poder consciente y su exposición al riesgo puede resultar impertinente y de hecho contraproducente.

Es por ello que debemos quedarnos con las reflexiones de Humberto Maturana cuando afirma: "Cada vez que queremos convencer a alguien para que concuerde con nuestros deseos y no podemos o no queremos usar fuerza bruta, ofrecemos lo que llamamos un argumento objetivo o racional."

Hacemos esto bajo la pretención implícita o explícita de que el otro no puede rechazar lo que nuestro argumento sostiene, porque su validez se funda en su referencia a la verdad. Y además, lo hacemos así bajo el supuesto implícito y explícito de que lo real o la realidad es universal y objetivamente válido, porque es independiente de lo que hacemos y una vez que es indicado no puede ser negado.

Por cierto, nosotros decimos que cualquiera que no ceda a la razón, esto es, cualquiera que no ceda a nuestros argumentos racionales, es arbitrario, ilógico o absurdo y sostenemos implícitamente que tenemos un acceso privilegiado a la realidad que hace nuestros argumentos objetivamente válidos.

Aún más, nosotros sostenemos implícita o explícitamente que es este acceso privilegiado a la verdad el que nos permite construir nuestros argumentos racionales.

Pero, ¿Es esta actitud sobre la razón y lo racional, racionalmente válida?, podemos, de hecho, sostener que es esta conexión con la realidad la que da a la razón el poder de convicción que sostenemos tiene, o debiera tener?. O, recíprocamente, ¿nos da acaso la razón un acceso a lo real tal que podamos concederle el poder de compulsión u obligación y la validez universal que pretendemos que tiene cuando intentamos forzar a alguien con un argumento racional? .

Yo sostengo que la cuestión central que la humanidad enfrenta hoy en día es la pregunta acerca de lo que es la realidad.

Y sostengo que esto es así, independientemente de si estamos enterados o no de ello, porque cada una de las cosas que hacemos como seres humanos modernos, como individuos, como entidades sociales o como miembros de alguna comunidad humana, supone una respuesta a la cuestión como la fundación de un argumento racional que usamos para justificar nuestras acciones.

Aún la naturaleza, como la traemos a la mano en el curso de nuestras vidas como seres humanos, depende de nuestra respuesta a esta interrogante.

De este modo, yo sostengo que la respuesta explícita o implícita que cada uno de nosotros damos a la pregunta por la realidad, determina cómo vivimos nuestra vida, así como nuestra aceptación o rechazo de otros seres humanos en la red de sistemas sociales que integramos.

Finalmente, desde que nosotros sabemos en nuestra vida diaria que el observador es un sistema viviente, porque sus habilidades cognoscitivas son alteradas si su biología es alterada, yo mantengo que no es posible tener un entendimiento adecuado a los fenómenos sociales y no-sociales en la vida humana si esta pregunta no es contestada apropiadamente.

Esta pregunta puede ser contestada apropiadamente solo si observación y conocimiento son explicados como un fenómeno biológico generado a través de la operación del observador como un ser humano viviente” (Maturana, La Objetividad, Dolmen-Ensayos, Febrero de 1997).

4. Proyectos y Campesinos: Acuerdos pese a todo

Obviamente, si los *proyectos* persisten en seguir adoptando los enfoques y marcos para el desenvolvimiento descritos, es muy posible que el *narcotráfico* siga ganando la partida. Es imperativo que se empiece a reflexionar de manera distinta.

Entonces, si esto es así, porqué los *colectivos campesinos* consienten acuerdos con los *proyectos*, si estos no buscan lo que ellos?

La respuesta parecería ser, que todo *proyecto* es en si mismo también una fuente de valor para articularse y ningún *campesino*, en su condición de menor desarrollo relativo va a dejar la oportunidad de establecer estrechas relaciones. No hacerlo sería contraproducente a incoherente.

Con el respeto que les merece toda interacción humana, los *campesinos* intentarán complementar lo suyo reforzando lo existente y tratando de completar sus propias ausencias. Nunca desestabilizando los procesos por ellos empeñosamente contruidos.

El arte relacional que han tenido que aprender y desarrollar los *campesinos*, es lo que explica su gran capacidad para trascender como tales a pesar de las severas contingencias que han tenido que afrontar. Recursos laborales y capacidad relacional definitivamente son dos pilares fundamentales para poder ser en cuanto *colectivos campesinos* una realidad humana sustentable y sostenible.

6. ENFOQUES POR PAISES: BOLIVIA, COLOMBIA Y PERU

POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVO EN BOLIVIA

Oswaldo Antezana
Experto de Bolivia

1. Antecedentes

En Bolivia, los lineamientos básicos de la política nacional de lucha contra el narcotráfico emergen de la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008) promulgada en 1988, esperándose que con el nuevo gobierno se realicen los ajustes pertinentes tanto a nivel de las políticas como en la ejecución de acciones.

La lucha contra el narcotráfico se basa en acciones a tres niveles: i) interdicción, ii) prevención y iii) desarrollo alternativo, bajo el concepto marco de la *responsabilidad compartida* entre países productores y consumidores y articuladas a través de un programa bien definido.

El objetivo fundamental es eliminar y combatir la producción y tráfico de sustancias controladas a través de la desarticulación de las organizaciones delictivas, apoyar el incremento de la productividad agraria, el mejoramiento de la salud y la educación de las poblaciones afectadas como factores importantes para promover el desarrollo alternativo, la prevención del consumo de drogas, y la rehabilitación y reinserción social de narcodependientes; todo ello a través de la participación activa del Estado y la sociedad en su conjunto.

2. Desarrollo Alternativo y Ambitos de Acción

Entendemos el desarrollo alternativo como instrumento del desarrollo rural sostenible, que busca sustituir la economía ilegal generada por la coca y sus derivados en las áreas afectadas por los cultivos con fines ilícitos, a través del vinculo de actividades rurales con las urbanas y el fortalecimiento de los nexos entre agricultura e industria y entre el desarrollo vertical y horizontal, para articular de este modo programas de desarrollo regional y nacional.

En armonía con la Ley 1008, se consideran tres zonas de acción:

- *Producción Tradicional*. Areas en que la producción de hoja de coca es lícita, porque presupone que su destino es para cubrir las necesidades del consumo tradicional correspondiente a la cultura andina, su superficie no es mayor de 12,000 ha, los excedentes a éste limite son considerados ilícitos y por tanto sujetos a erradicación obligatoria sin derecho a concertación ni compensación.

- **Producción Excedentaria en Transición.** Áreas de cultivo de coca instaladas como uno de los productos del proceso de colonización, espontánea o dirigida, y por tanto excedentaria a la demanda legal, está sujeta a planes anuales de reducción, sustitución y desarrollo.
- **Producción Ilícita.** Comprende las áreas de todo el territorio nacional con potencial de producción de coca, exceptuando las excedentarias, en transición y las de producción lícita. En estas áreas, la producción de coca al ser ilegal, está sujeta a erradicación obligatoria sin ningún tipo de compensación, pudiendo ser áreas de acción de programas de desarrollo alternativo para evitar que por su condición de depresión, los agricultores opten por cultivar coca.

Adicionalmente a las áreas definidas anteriormente, son elegibles para la ejecución de acciones, en el marco de los programas de desarrollo alternativo las zonas: i) *Expulsoras de Mano de Obra*; áreas - conocidas como tradicionales y deprimidas - con pocas posibilidades de transformación económica, baja productividad agrícola, frecuentes sequías, reducido tamaño de las parcelas agrícolas y pocas posibilidades de generar ingresos no agrícolas. De ellas se origina la migración, que se va incrementando conforme se agudizan las causales determinantes de la pobreza, y ii) *Potenciales*; consideradas como de *absorción poblacional*, tanto de aquellos que migran desde las áreas tradicionales, como de los que buscan dejar las áreas afectadas por el cultivo ilícito de la coca.

3. Estrategias Propuestas

En armonía con el objetivo de sustituir la economía ilegal generada por la coca y sus derivados, la estrategia debe buscar fortalecer el desarrollo agrícola en el marco del uso racional de los recursos naturales, mediante la aplicación de incentivos necesarios y suficientes para la atracción de inversiones capaces de estructurar una producción, transformación y comercialización competitiva en los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales que, en conjunto, generen empleo, mejoren y diversifiquen los ingresos. Se debe buscar que:

- La totalidad de la producción sea absorbida por la agroindustria, en una escala y condiciones tales que se constituya en un atractivo para que los productores y empresarios.
- La fase de transformación y comercialización debe estar en manos de empresas que demuestren poseer las tecnologías y gestión adecuadas.
- Se establezcan los mejores incentivos y condiciones para la producción, industrialización y comercialización, a través de la creación de parques industriales, instalación de energía, aprovisionamiento de agua potable y saneamiento básico, tratamiento arancelario preferencial, entre otros. Todos ellos bajo la responsabilidad gubernamental.

- Los incentivos a la producción deben ser definidos en función del potencial productivo y del mercado; por ejemplo, si el palmito está en una región de alto potencial para el cultivo, con condiciones para la transformación y facilidad de mercadeo tendrá mayor prioridad, de igual modo para pimienta o ganadería en otras zonas. De ésta manera, una combinación de potencial e incentivos podrá aproximar a la rentabilidad esperada.

Se requiere además asistencia técnica especializada, respaldada por investigación local orientada al mercado y el soporte de crédito en insumos. Este componente puede diseñarse sobre la base de una fundación, para aprovechar al máximo la hoja de coca en la generación de productos lícitos y de naturaleza orgánica o ecológica y para propender a la diversificación de los componentes en los sistemas del pequeño productor.

En este marco es importante el recuperar el Consejo Nacional contra el Uso Indevido y Tráfico Ilícito de Drogas (CONALID), la cual debería estructurarse con la participación de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Gobierno, Salud y Agricultura. Sería un comité ministerial presidido por el ministro de relaciones exteriores, con ejecución de actividades a través de los viceministerios.

Debe también dejarse de lado el pensar en El Chapare como la futura despensa de Bolivia y como una zona de colonización para acomodar poblaciones de zonas de expulsión, y de ponerlo en una categoría de potencialidad similar a la de Santa Cruz, ya que sólo la quinta parte de su territorio podría tener una parecida vocación agrícola ganadera. El Chapare no aguanta más, y cualquier programa de asentamientos rurales debe contemplar a la población local sin tierras pero con vocación agrícola.

Sería preferible, antes de apoyar la migración a la selva, el desarrollo de asentamientos humanos en las zonas semi-rurales de ciudades eje como Cochabamba y La Paz y prepararse para recibir a gente sin tierras en estos lugares. Para que esto sea efectivo, los módulos mínimos de vivienda deben contar con facilidades para el desarrollo de actividades artesanales múltiples, y el respaldo de un muy fuerte componente de capacitación técnica y asesoramiento en comercialización y mercadeo de sus productos. Sin embargo, desde una perspectiva geopolítica, es también viable la implementación de asentamientos humanos en zonas fronterizas.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO (PLANTE) DE COLOMBIA

Juan José Arango
Director de Planificación del PLANTE

1. Marco Conceptual del Desarrollo Alternativo en Colombia

El Desarrollo Alternativo es un componente fundamental de la política nacional de lucha contra el fenómeno de las drogas, que se articula a través del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, como la política complementaria dentro de la estrategia de reducción de oferta de drogas psicoactivas.

Por desarrollo alternativo el Gobierno colombiano entiende:

La política complementaria a las acciones de interdicción (erradicación áreas o manual, control de comercio de ilícitos, insumos y dineros para la compra del producto, etc.), sobre las zonas productoras de cultivos ilícitos y que están encaminadas a apoyar y garantizar formas de producción, comercialización y servicios que mitiguen los efectos de la interdicción sobre las economías campesinas e indígenas comprometidas en la siembra de cultivos ilícitos y de aquellos que sin estarlo, soportan los efectos del fenómeno.

El PLANTE tiene como ámbito de acción aquellas zonas de *economía campesina e indígena* que presentan una alta incidencia de cultivos ilícitos en donde, con base en la participación organizada de la comunidad, se formulan y ejecutan proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos, para el mejoramiento de la calidad de vida, la conservación del medio ambiente y el fomento de los valores éticos y culturales para la convivencia ciudadana. Sin embargo, el Plan no actúa en aquellas zonas de *producción comercial*, que son aquellas financiadas directamente por el narcotráfico con el único propósito de garantizar el suministro de ilícitos para sus actividades.

De otra parte, es necesario señalar que en Colombia son conductas contrarias a la ley la siembra, la participación y la financiación del cultivo y la producción de drogas. Por lo tanto, no es posible la aplicación de criterios de gradualidad para la eliminación de tales cultivos y de manera consecuente, para el pequeño campesino, colono o indígena sólo es posible acceder a la oferta del PLANTE si no está involucrado en esta actividad.

El PLANTE otorga dos tipos de beneficios a sus usuarios, los cuales están relacionados con el desarrollo regional, catalogados como *beneficios colectivos*, y de tipo *individual*, es decir, los que se dirigen a satisfacer las necesidades más apremiantes de las familias campe-

sinas involucradas – como medio de subsistencia – en la siembra de cultivos ilícitos, así como de aquellas que sin estarlo, soportan los efectos del problema. Lo anterior, pretende en todo momento un desarrollo sostenible en términos económicos, sociales y ambientales.

Estas consideraciones, han fijado el marco de referencia de la política de Desarrollo Alternativo y de la aplicación de sus cuatro estrategias de acción. Todas sus actividades se rigen por siete principios que tienen en cuenta la *integralidad* del desarrollo campesino; la *coordinación* con las demás entidades del Estado, para garantizar mayor eficiencia y analizar su *rentabilidad social y racionalidad económica*; la *concentración* de las acciones en las áreas de mayor afectación; el reconocimiento de la *diversidad étnica y socio-cultural* de las comunidades, la *preservación del medio ambiente*, y la prevención de la *expansión del fenómeno*.

2. Zonas y Población Objeto del PLANTE

Los municipios que atiende el PLANTE son 96, distribuidos en diez departamentos. La población asentada en estos municipios suma algo más de 2 millones de colombianos, de los cuales aproximadamente el 65% vive en zonas rurales. No toda la población que vive en zonas rurales es beneficiaria del Programa. Se ha estimado que la población objeto del PLANTE oscila en un rango entre 30 y 35 mil familias campesinas (entre 210 y 245 mil personas).

3. Las Cuatro Estrategias que Utiliza el PLANTE

- a. *Contingencia*, atiende las necesidades inmediatas de ingresos de los pequeños productores campesinos, se instrumenta mediante el otorgamiento de crédito blando, asistencia técnica, comercialización y empleo temporal.
- b. *Desarrollo alternativo normalizado*: promueve programas y proyectos productivos permanentes por medio del fomento a la producción, crédito, infraestructura productiva y comercial, desarrollo y transferencia tecnológica, ordenamiento territorial, reasentamiento de colonos y campesinos ubicados en zonas de reserva forestal, parques nacionales y resguardos indígenas, recuperación y protección del medio ambiente, participación y organización de las comunidades locales y, fortalecimiento institucional.
- c. *Desarrollo regional permanente*: adelanta proyectos de inversión en acueductos, saneamiento básico, electrificación, ordenamiento de microcuencas, subsidio de vivienda rural e infraestructura vial y de servicios, que contribuyan a mejorar el índice de necesidades básicas insatisfechas y las deficiencias de infraestructura identificadas en estas zonas marginadas.

- d. **Comunicaciones:** dirigida a la ejecución de programas de divulgación y educación, soporte a los programas tecnológicos, al desarrollo de la cultura ciudadana de rechazo a los cultivos ilícitos y la recuperación de los valores éticos y de conducta social basados en el acatamiento a la ley. Esta estrategia se desarrolla tanto a nivel local, como nacional.

4. Balance de la Gestión de PLANTE

El año de 1995 - el PLANTE fue creado en mayo de ese año- correspondió al período de diseño y definición del Plan y sus mecanismos de gestión, de coordinación, de financiación y de operación.

En 1996, el PLANTE consolidó su modelo conceptual y afinó sus estrategias de intervención de corto, mediano y largo plazo; precisó las responsabilidades de los entes territoriales y los mecanismos de participación comunitaria y estructuró las bases de financiación nacional para la puesta en marcha de sus programas. El PLANTE afianzó sus coordinaciones regionales, mejoró su capacidad técnica y las dotó de los instrumentos logísticos necesarios para consolidar sus funciones de coordinación y seguimiento de los organismos operativos. Asimismo, las entidades nacionales a cargo de programas sectoriales afinaron sus instrumentos operativos y sus metas financieras y físicas para las regiones atendidas.

El balance de ejecución a lo largo de 1996, en desarrollo de sus cuatro estrategias -entendidas éstas como una cadena de ejecución bajo las cuales se promueven beneficios de carácter individual y colectivos definidos atrás-, se resumen así:

- La inversión financiera del PLANTE fue de US\$31.06 millones en sus diferentes programas, lo que representó un incremento del 171% en relación con la inversión realizada en 1995.
- A diciembre de 1996, se inscribieron 17 mil familias, que por vía de ejemplo permite dimensionar el grado de interés del pequeño campesino en el PLANTE, como alternativa para reincorporarse social y económicamente. A los anteriores se les otorgaron 1,845 créditos para el desarrollo de proyectos productivos por un monto de US\$7.6 millones, para una producción planificada que ocupa aproximadamente 460,750 jornales/año.
- Se destinaron US\$2.31 millones, incluidos recursos de cooperación internacional provenientes del PNUFID y PNUD, para el fortalecimiento técnico y operativo de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA's) en 82 municipios, pues son éstas las encargadas de prestar la asesoría técnica directa al campesino en la planificación y desarrollo de su nueva actividad productiva.

- Se destinaron US\$2.65 millones para subsidios al transporte y almacenamiento de cosechas, con el objeto de neutralizar los altos costos de transporte desde las zonas de producción hasta los puestos locales de compra.
- El PLANTE y las autoridades locales comprometieron con las comunidades recursos por valor de US\$1.60 millones, orientados a la generación de empleo.
- Se destinaron US\$904 mil para la preinversión en proyectos de desarrollo rural y US\$2.30 millones para la cofinanciación e impulso de proyectos productivos y agroindustriales.

Esta inversión generó recursos de origen local y de los grupos beneficiarios por US\$329 mil. Los proyectos productivos con especies perennes incluyen la palma de chontaduro para la agroindustria del palmito y el caucho. Se espera alcanzar la siembra de 6 mil hectáreas en beneficio de 3 mil familias en los Departamentos de Guaviare, Caquetá y Putumayo. Ya está en construcción la primera planta de procesamiento y enlatado de palmito en Puerto Asís, Putumayo, que en este departamento permitirá generar 600 nuevos empleos, entre directos e indirectos, cuando alcance el 50% de su programa productivo. El fomento del caucho en la Amazonia apunta al abastecimiento de la demanda deficitaria de este producto en el país. Se han cofinanciado 91 ha de vivero que producirán material suficiente para la instalación de 4,600 ha de cultivo, dentro de una meta global de 8 mil hectáreas.

- En proyectos de alta rentabilidad social y que contribuyen a la generación de empleo rural, se invirtieron US\$2.85 millones para el mejoramiento y mantenimiento de vías en zonas rurales. Esta inversión hacen parte de un programa de 81 proyectos que con este objetivo alcanzan un valor cercado a los US\$5.71 millones, que equivalen a una ocupación aproximada de 167,140 jornales. Asimismo, se han comprometido US\$2.03 millones en proyectos que mejorarán la infraestructura necesaria para el desarrollo rural.
- En programas de salud y educación se realizaron inversiones, por valor de US\$1.63 millones, para 126 proyectos en las diferentes zonas de acción del PLANTE, inversiones que representan beneficios de carácter colectivo para las comunidades afectadas.
- Se destinaron US\$904 mil para financiar actividades de preinversión y apoyo a los municipios y comunidades en el diseño y formulación de proyectos de desarrollo rural.
- En desarrollo de la estrategia de comunicación y divulgación, orientadas a la capacitación técnica y al rescate de los valores éticos y la economía lícita de la población objetivo, se invirtieron US\$904,700.

- A nivel internacional, la gestión del PLANTE se dirigió a lograr el posicionamiento y legitimación del Programa, y apoyado en los resultados logrados, a concertar la cooperación internacional financiera necesaria para impulsar las acciones proyectadas.

En ese sentido, las agencias bilaterales y multilaterales han empezado a comprender, tanto política como conceptualmente, el modelo de desarrollo alternativo colombiano y están atendiendo las solicitudes de cooperación presentadas para su estudio.

No obstante que los ajustes fiscales generales afectaron las metas de inversión del PLANTE - aunque en menor proporción en comparación con otros programas públicos - durante 1996 fue posible la formalización de un empréstito del BID por valor de US\$90 millones, destinado en su totalidad al programa de desarrollo alternativo. Se trata del primer crédito que una institución financiera internacional otorga a un gobierno para desarrollo alternativo. En apoyo de este programa, el gobierno de Japón aprobó una contribución de US\$350 mil, destinados a la preinversión, implementación y puesta en marcha del mismo, que deberá entrar en ejecución en 1997.

Conjuntamente con las autoridades locales, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y otras instancias de participación comunitaria, se avanza en la preparación de los "Planes Operativos Municipales PLANTE", que serán la base para ejecutar en 1997, los recursos de inversión incluidos los correspondientes al crédito BID. Este procedimiento permite que las decisiones de inversión estén validadas en espacios de participación ciudadana y en concordancia con los planes de desarrollo municipal y regional, contribuyendo así mismo a focalizar y maximizar los esfuerzos del PLAN en las diferentes zonas de atención.

Por último, el PLANTE estableció las bases para el diseño de un programa que permita consolidar los mecanismos de seguimiento y evaluación a sus impactos socio-económicos, que tendrá plena vigencia en 1997.

5. Conclusiones

Para 1997, el Plan tiene como meta invertir cerca de US\$84 millones, ya asignados dentro del presupuesto nacional, para continuar desarrollando sus cuatro estrategias.

El Gobierno de Colombia le ha asignado dentro de su política antidrogas un papel fundamental al Programa de Desarrollo Alternativo. Prueba de ello es el enorme compromiso económico nacional asumido para la ejecución del Plan que asciende a US\$150 millones de dólares, pero requiere para consolidar los objetivos trazados, la participación de la cooperación financiera internacional con una suma igual, que permita obtener efectivamente una masa crítica de recursos para el éxito del Programa.

LA COMISION DE LUCHA CONTRA EL CONSUMO DE DROGAS (CONTRADROGAS) DEL PERU

Marco A. Nuñez del Prado
Jefe de Cooperación Técnica Internacional
de Controdrogas

1. Introducción

El actual gobierno del Perú, en función de su política de desarrollo ha definido tres prioridades: i) la lucha contra la pobreza, ii) la lucha contra las drogas, y iii) la protección del medio ambiente. Específicamente, en la lucha contra las drogas, se aplica la política sobre el control de drogas y el desarrollo alternativo, denominada *Doctrina Fujimori*, que entre otros aspectos establece que:

1. El narcotráfico es un cáncer que hay que erradicar
2. No se concibe la superación de la crisis nacional y el desarrollo económico y social sin la desaparición de la producción ilícita de la hoja de coca
3. La represión eficaz que deje a los campesinos sin alternativas podría fácilmente derivar en una agudización de la pobreza crítica de insospechadas proporciones
4. Es necesario crear las condiciones para el desarrollo, mediante una real economía de mercado, en todo el Perú, y en particular, en la zona de cultivo de la hoja de coca
5. El aspecto de la represión debe ser abordado dentro de un contexto global, que considere las posibilidades concretas de los agricultores para desarrollar actividades económicas alternativas
6. Se requieren programas de inversión y medidas para generar las condiciones económicas que darán lugar a la sustitución definitiva de la economía de la coca
7. Es necesario el apoyo de la cooperación internacional para enfrentar realista e integralmente el problema de la coca
8. El Gobierno con todos los sectores del Estado y el Pueblo Peruano se constituyan en una sola fuerza para enfrentar al tráfico ilícito de drogas
9. El Gobierno reafirma la voluntad política del Perú para contribuir decididamente con el esfuerzo internacional y actuar concertadamente con las naciones del mundo para hacer frente al tráfico de drogas y su cadena delictiva.

2. Problemática Actual Generada por el Narcotráfico en el Perú

La eficiente labor de interdicción asociada a la baja del precio de la coca ha reducido los ingresos de los agricultores y de la población de las zonas de influencia, creando las condiciones para exacerbar un clima de violencia social. Esto incrementa el riesgo que los pobladores orienten sus actividades a la producción de Pasta Básica de Cocaína (PBC) y al

cultivo de la amapola, que adquiere una dimensión importante dado que aproximadamente 200 mil familias - aproximadamente un millón de agricultores - dependen de la economía de la coca, sin alternativas lícitas de desarrollo, a pesar de las grandes posibilidades que ofrece la Selva en proyectos productivos lícitos, pero cuyo desarrollo exige la superación de la siguiente problemática:

- a. Insuficiente infraestructura vial, energética, portuaria fluvial, aeroportuaria y de comunicaciones
- b. Escasa disponibilidad de recursos del Estado y débil coordinación entre los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales que limita el uso óptimo de los recursos
- c. Insuficientes recursos de cooperación internacional como de las contrapartidas nacionales requeridas
- d. Mínima presencia del Sistema Financiero convencional y la ausencia de un sistema especializado de soporte al sector productivo en las zonas cocaleras
- e. Inadecuado marco tributario para la Selva, que no considera los sobrecostos estructurales que implica el desarrollo productivo en esta región y que limita la inversión privada
- f. Depredación y deficiente uso de los suelos con potencial agropecuario y forestal por la no aplicación de sistemas de zonificación productiva y ecológica
- g. Escaso número de predios rurales con título de propiedad en las zonas cocaleras, que dificulta el acceso al financiamiento
- h. Débil organización de los productores para el desarrollo de actividades económicas alternativas
- i. Existencia de más de 200,000 farmacodependientes que generan un alto costo económico y social. Además, de una peligrosa disminución en la edad de inicio del consumo de drogas.

3. Creación, Organización y Funciones de CONTRADROGAS

CONTRADROGAS es una institución de reciente creación, por Decreto Legislativo 824 del 24 de abril de 1996, a quien se le encarga el rol de ente rector para el diseño, coordinación y ejecución integral de las acciones de prevención contra el consumo de drogas. Son sus objetivos: i) prevenir el consumo de drogas, ii) rehabilitar a los farmacodependientes, iii) promover el desarrollo alternativo, iv) concientizar a la población sobre el problema de las drogas, y v) obtener recursos nacionales e internacionales para financiar la lucha contra las drogas. La importancia que el gobierno le asigna a la tarea de CONTRADROGAS se refleja en su directorio, conformado por 5 ministros de estado, el cual es presidido por uno de ellos designado por el Presidente de la República.

Son funciones de CONTRADROGAS (Decreto Supremo 013-97-PCM):

- a. Coordinar como autoridad nacional, el diseño multisectorial, unificar, dirigir y evaluar la ejecución de las acciones para la sustitución de cultivos de coca y otros sembríos ilícitos,

así como, para la prevención, rehabilitación y erradicación del consumo de drogas en el Perú.

- b. Actuar como entidad interlocutora y contraparte del Gobierno Peruano con los Gobiernos Extranjeros y Comunidad Internacional para los asuntos relativos a las drogas ilegales y en especial a aquellos referidos a la Cooperación Técnica y Financiera
 - c. Coordinar con las entidades de Gobierno, la designación de unidades ejecutoras de los programas y proyectos relacionados con la disminución de la oferta y demanda de drogas ilícitas en el ámbito nacional
 - d. Las demás establecidas en el Decreto Legislativo 824, así como las señaladas en el reglamento.
4. **Plan Nacional para el Desarrollo Alternativo, la Prevención y la Rehabilitación (1997 – 2002)**

El plan nacional tiene como base legal los dispositivos de creación de CONTRADROGAS, de aprobación de su Reglamento de Organización y Funciones, y el Decreto Supremo No. 82-94-PCM que lo aprueba bajo la denominación de “Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas: lineamientos del año 1994 al 2000”.

4.1 Programas del Plan Nacional

Se distinguen dos tipos de programas, los de línea y los de apoyo. Entre los programas de línea figuran: i) Desarrollo Alternativo, ii) Prevención del Consumo de Drogas, y iii) Rehabilitación de Farmacodependientes, y en los de apoyo: i) Soporte Financiero, ii) Relaciones Intergubernamentales y de Cooperación Internacional y iii) Comunicaciones.

4.2 Programa de Desarrollo Alternativo

Objetivos: i) sustituir la economía informal de la coca, por una economía lícita sostenida y sustentable, y ii) reducir en 50% la superficie cultivada con coca en los próximos 5 años y el 100% de cultivos con uso ilícito en 10 años. El programa tiene una cobertura territorial de nueve ámbitos denominados Zonas Cocalleras, localizadas en: i) Marañón, ii) Huallaga Central, Alto y Bajo Mayo, iii) Bajo Huallaga, Yurimaguas, iv) Alto Huallaga, v) Aguaytía, vi) Pichis – Palcazú – Pachitea – Perene – Tambo, vii) Apurímac-Ene, viii) La Convención y Lares, y ix) Tambopata – Inambari.

En cada lugar las actividades se ejecutan a través de los siguientes subprogramas:

- a. Zonificación Económica y Ecológica
- b. Infraestructura de Desarrollo (carreteras, puentes, aeropuertos, infraestructura fluvial, estaciones de generación de energía, líneas de transmisión eléctrica, infraestructura de riego y sistemas de comunicación)
- c. Titulación de tierras
- d. Promoción de la economía alternativa (actividades: agropecuaria y agroindustrial, forestal, acuicultura, comercialización, comercialización, fortalecimiento de las organizaciones de productores, incentivos a la inversión privada en zonas cocaleras, preservación del medio ambiente, turismo, asistencia técnica y capacitación).

4.3 Programa de Prevención del Consumo de Drogas

Objetivos: i) prevenir y disminuir el consumo de drogas a nivel nacional, ii) controlar la tendencia a la disminución de la edad de inicio del uso de drogas, y iii) promover la investigación, capacitación y la sistematización de experiencias para mejorar la calidad de los programas de prevención.

El programa actúa a través de los siguientes subprogramas:

- a. Intervención familiar y comunitaria.
- b. Prevención en el sistema educativo.
- c. De reeducación y asistencia.
- d. Buen uso del tiempo libre.
- e. Prevención en el medio laboral.
- f. Diagnóstico, orientación y consejería.

4.4 Programa de Rehabilitación de Farmacodependientes

Objetivos: i) disminuir el número de farmacodependientes, ii) mejorar la oferta de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los farmacodependientes, iii) promover la investigación, capacitación y la sistematización de experiencias que redunden en la calidad de los programas de rehabilitación, iv) subprogramas de rehabilitación, v) asistencial, vi) reinserción social.

El Programa de Rehabilitación de Farmacodependientes actúa a través de los siguientes subprogramas:

- a. Capacitación
- b. Información y documentación
- c. Investigación
- d. Promoción de la Inversión
- e. Supervisión y evaluación.

4.5 Programa de Soporte Financiero

Objetivos: i) coordinar con las entidades del sector público y el Ministerio de Economía y Finanzas, la asignación de recursos para la ejecución de los proyectos de desarrollo alternativo, prevención y rehabilitación, ii) promover la presencia del sistema financiero en las zonas cocaleras, iii) promover la implementación de mecanismos adecuados para financiar los proyectos de desarrollo alternativo, iv) promover la participación del sector privado en el financiamiento de los programas de prevención y rehabilitación.

4.6 Programa de Relaciones Intergubernamentales y Cooperación Internacional

Objetivos: i) captar recursos a través de convenios de cooperación internacional, ii) obtener las cotrapartidas necesarias para viabilizar los convenios, iii) proponer al gobierno, proyectos de convenios intergubernamentales en relación a la lucha contra las drogas, y iv) promover mecanismos no convencionales de cooperación tales como mesa de donantes, canje de deuda y otros.

4.7 Programa de Comunicaciones

Objetivos: i) sensibilizar, informar y movilizar a la opinión pública nacional respecto a los efectos nocivos de la producción, tráfico, microcomercialización y consumo de drogas y los beneficios derivados de los programas de desarrollo alternativo, de prevención y rehabilitación, ii) crear conciencia nacional de apoyo a las acciones de interdicción, así como de rechazo a la producción y el consumo de drogas, iii) promover la participación de las instituciones del Estado, organizaciones de base, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales en la ejecución del Plan Nacional.

5. Supuestos que Deben Cumplirse para que CONTRADROGAS logre sus Objetivos

- 1. Que en concordancia con la "Doctrina Fujimori", las autoridades de los diferentes Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, consideren en sus propuestas presupuestales los Proyectos necesarios para implementar el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, Prevención y Rehabilitación**
- 2. Que tanto el Ministerio de Economía y Finanzas como el Congreso de la República, prioricen en los presupuestos anuales la asignación de los recursos requeridos para la ejecución del Plan**

3. Que se mantenga la eficaz labor de interdicción sobre la producción y tráfico ilícito de drogas
4. Que se desarrolle, mediante Ley, el Art. 69 de la Constitución Política del Perú que dispone: *“El Estado promueve el Desarrollo Sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada”*
5. Que la Comunidad Internacional apoye los esfuerzos del Perú en la Lucha contra las Drogas.

7. ENFOQUE DE LA COOPERACION

EL DESARROLLO ALTERNATIVO: LOS ENFOQUES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Völker Lehmann
Consultor - Alemania

1. Introducción

Existen para la Comisión de Naciones Unidas sobre Narcóticos y Drogas tres preguntas fundamentales: i) *¿Como se desarrolla la oferta y demanda?*, ii) *¿Como llegan las drogas a los mercados, y* iii) *¿Donde se producen las drogas?*. Sin embargo, la pregunta más interesante: *¿Quienes son los que controlan los mercados y qué intereses existen a dicho nivel?*, queda fuera del alcance de dicha Comisión.

Las dimensiones económicas de tráfico de drogas son determinadas por la demanda y la oferta enmarcada en un mercado con sus propias reglas. Las enormes posibilidades de ganancias y el atractivo negocio hacen posible que esta actividad se mantenga y desarrolle en forma efectiva, no obstante la presión de la «*lucha contra las drogas*». Los actores de este segmento del mercado usan los medios mas modernos y avanzados y pueden encontrar suficiente espacio en el mundo de la globalización y del mercado libre (*).

Existe una dimensión político-económica en los problemas de tráfico de drogas que está ligada a poderes fuera del alcance del desarrollo alternativo. Así mismo, se dan ejemplos donde el tráfico de drogas estaba políticamente aceptado - cuando los beneficios fueron superiores de los posibles efectos negativos (externalidades) -. Al respecto, en varias ocasiones círculos militares, policiales y políticos aceptaron los usos del dinero del tráfico de drogas para comprar armas y/o ganar influencia geopolítica.

Dependiendo de los intereses de pequeños círculos de gente dentro los sectores político-económico-militar, se puede esperar que el trafico de drogas sea: a) *incentivado* (círculos de inteligencia, policía, político y comercio tienen roles activos), b) *aceptado* (efectos son todavía positivos hasta neutrales), y c) *combatido* (las externalidades están muy por encima de los beneficios).

Como ejemplos de políticas de externalidades en los 60's para los casos indicados: a) *incentivado*, se tiene lo sucedido en Afganistán, Nicaragua, Irán, Irak y Panamá. Para b) *aceptado*, se puede citar a Vietnam, y para c) *combatido*, a los movimientos Hippi, levantamientos de estudiantes y al aumento de crímenes. Así mismo, se plantearon políticas de

* ver Conclusiones en: Report of United Nations Commission on Narcotic Drugs. 40th Session. Vienna 18-27 March 1997.

mitigación que se tradujeron en: i) planes nacionales e internacionales de lucha contra las drogas, y ii) incremento del apoyo internacional para combatir el flagelo de las drogas

En Conclusión: i) existen solamente especulaciones acerca de las realidades sobre el desarrollo de los mercados en el tráfico de drogas y el consumo mundial, ii) no existen políticas y acciones unilaterales, claras y coherentes frente al problema de drogas, y por último, iii) co-existen varias políticas y acciones dentro de un país o sistema.

2. Líneas de Acción Contra las Drogas

Las políticas de lucha contra las drogas enmarcan cuatro líneas de acción para reducir la oferta la demanda de drogas^(*):

1. Actividad de interdicción
2. Desarrollo de medios legales y policiales (law enforcement)
3. Desarrollo de alternativas socioeconómico viables para los productores de materia prima, y
4. Desarrollo de programas de Prevención-Rehabilitación y Reinserción.

3. Cooperación Internacional en Desarrollo Alternativo

En el entorno de la cooperación internacional existen varias políticas, programas y estrategias para el desarrollo. Los proyectos para el desarrollo sostenible, económico, los de protección al medio ambiente, y los de desarrollo alternativo están poco armonizados o a veces parecen incompatibles entre sí. Conceptualmente los programas de desarrollo alternativo, tienen además la desventaja de ser acompañados con acciones de erradicación, las cuales constituyen externalidades negativas frente al los grupos campesinos. Por otro lado, las definiciones de desarrollo alternativo que utiliza la cooperación internacional son diferentes y han sido adoptadas o adaptadas de las propuestas del Grupo de Dublín y de la CICAD.

El Grupo de Dublín, reunido en Berlín en 1993 plantea como definición de desarrollo alternativo: *„El proceso para eliminar y prevenir la producción de cultivos para drogas ilícitas, a través de medidas dentro del contexto de crecimiento económico nacional sostenido“*. Este debe incluir medidas sociales y económicas que tomen en cuenta los factores que contribuyen a la producción ilícita y basarse en la reducción progresiva, en las zonas de cultivo para drogas, mediante ayuda técnica y financiera de fácil acceso. Sin bien esta definición da señales claras al desarrollo rural sostenible, condiciona el desarrollo alternativo a la cooperación internacional y a la búsqueda de ayuda técnica y financiera. Sus

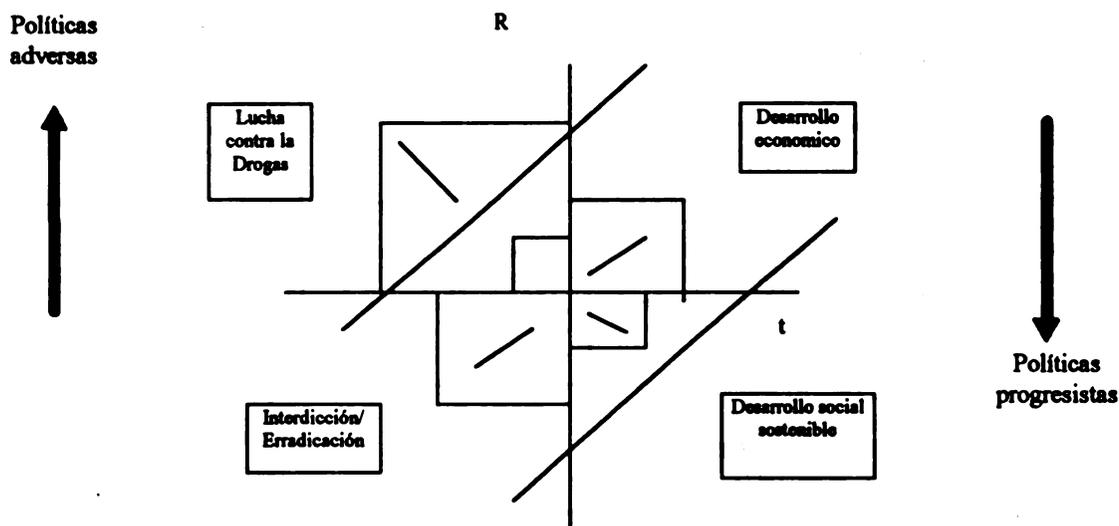
^(*) Farrell, O'Brien. Debate Agrario 22 CEPES, Lima oct. 1995. Artículo : Estrategias para la reducción de oferta de drogas ilícitas.

resultados han contribuido a que el desarrollo alternativo tenga una mala fama en varios países, por los fracasos y por la poca claridad para distinguir entre éste y la erradicación forzosa.

La CICAD reunida en Lima en 1993 define el desarrollo alternativo como: *El conjunto de acciones orientadas a generar ingresos lícitos a los productores, prevenir la expansión e introducir la eliminación del ingreso proveniente de los cultivos ilegales, en un marco ambientalmente sostenible y cuya dinámica sea capaz de incorporar a la legalidad a las poblaciones afectadas.* En el marco de esta definición existe el peligro de que se presenten soluciones rápidas en función de reducción de cultivos que no tienen sostenibilidad en lo social, económico y ambiental; así mismo, no distingue entre la producción legal y ilegal existente.

4. Parámetros de Lucha Contra las Drogas y sus Externalidades

La lucha contra las drogas se circunscribe esencialmente a: *i) la eliminación de las drogas ilícitas, y ii) el aumento del desarrollo económico.* La búsqueda de estos objetivos, en un entorno de políticas y estrategias adversas, puede generar significativas externalidades negativas que conlleven a: *i) limitar el desarrollo social sostenible, y ii) aumentar la destrucción ambiental.* El siguiente gráfico trata de mostrar las respuestas esperadas frente a entornos de políticas adversas y progresistas.



- a. En el contexto de disminuir, en primera instancia, rápidamente la superficie cultivada de drogas ilícitas a través del desarrollo alternativo - de «zanahoria y palo»- las externalidades negativas son mayor de los beneficios.

- b. En las instituciones de cooperación técnica, que están ejecutando proyectos rurales de desarrollo alternativo, existe un creciente entendimiento que los proyectos tienen que ser enmarcados en un desarrollo integral regional.
- c. El Desarrollo Alternativo según la definición de Grupo de Dublín considera que la producción de materia prima de «drogas naturales» está basado en un problema de desarrollo, debiéndose relacionar éste último, en su aspecto económico en cada país - Bolivia, Colombia y Perú - sobre todo en sus relaciones con la producción de drogas ilícitas y la situación existente en las zonas de producción.

En los tres países se mantienen diversos problemas que subsisten, a pesar de tener cada uno sus políticas particulares de lucha contra las drogas, que se relacionan con los diferentes conceptos de desarrollo alternativo y el problema principal de conseguir apoyo externo. El siguiente cuadro muestra un Marco Político que podría ser de utilidad para solucionar el problema a través de respuestas sostenibles en términos de desarrollo:

Marco Político: Drogas y Desarrollo

| | Internacional/Multilateral metas esperadas | Regional (Andino) acciones ejecutadas | Países Andinos logros a esperar |
|------------------------------------|--|--|---|
| Cooperación para Desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> • Buena Gobernabilidad • Desarrollo Humano Sostenible (PNUD) • Derechos Humanos • Convenios Internacionales | <ul style="list-style-type: none"> • Convenios Regionales y Criterios Comunes • Convenios Internacionales y Regionales | <ul style="list-style-type: none"> • Planes y Prioridades Nacionales de Desarrollo • Planes Sectoriales • Proyectos realizados |
| Cooperación para Control de Drogas | <ul style="list-style-type: none"> • Convenios de Control de Drogas de 1961, 1971 y 1988 • Estrategias Internacionales de Control de Drogas | <ul style="list-style-type: none"> • Concepto de Control de Drogas CICAD • Plan de OEA de Control de Drogas • Proyectos | <ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional • Planes y Estrategias • Experiencias |

5. Conclusiones y Recomendaciones

- El foco principal de lucha contra el narcotráfico debe dirigirse hacia un mejor control de los mercados de las drogas, contemplando en primera instancia la prevención, el lavado de dinero, la corrupción y los medios de transporte
- Las experiencias hasta hoy día muestran claramente que un Marco Político que favorece las estrategias a) *la erradicación forzosa con desarrollo alternativo*, y b) *con-*

ceptos de desarrollo humano sostenible, esta gastando recursos en dos sistemas contradictorios.

- Existe la necesidad de armonizar, nacional y regionalmente, los diferentes programas de desarrollo, y llevar a cabo procesos de descentralización con una efectiva participación popular, a fin de eliminar paulatinamente las causas de la producción de drogas ilícitas.

6. Tareas para un Proyecto Regional

- Estudiar las influencias de las políticas y de los mercados - nacionales e internacionales - en la producción lícita e ilícita, evaluando las externalidades antes de hacer recomendaciones políticas.
- Mejorar el sistema de estudios de estructuras y desarrollo de mercados de productos lícitos.
- Desarrollar instrumentos de fácil manejo y eficientes para estimar las tendencias del desarrollo de los diferentes niveles de intervención y cooperación.
- Definir parámetros para los niveles decisivos en la priorización de proyectos, estrategias de intervención y control de avances.
- Desarrollar criterios técnicos para el manejo de proyectos vinculados al desarrollo alternativo.

LA COMISION INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DE ABUSO DE DROGAS (CICAD) Y EL DESARROLLO ALTERNATIVO

Alberto Hart
Director Ejecutivo Adjunto de la CICAD

1. Antecedentes Mediatos: Información y Estudios

La Conferencia Especializada Interamericana sobre Narcotráfico realizada en Río de Janeiro, Brasil en 1986, estableció dentro del Programa Interamericano de Acción allí definido, el propósito de propiciar la reducción de la oferta. Como una de las medidas prioritarias para combatir la producción y la oferta ilícitas de estupefacientes y sustancias psicotrópicas recomendó: *“La sustitución en condiciones apropiadas, de los cultivos ilícitos de plantas de las cuales se puedan extraer estupefacientes y sustancias psicotrópicas, cuando las condiciones socio-económicas predominantes en las zonas de cultivo lo requieran.”*

Durante los primeros años de actividad, los trabajos de la CICAD en la materia se circunscribieron a la recopilación de información sobre experiencias relevantes en diferentes áreas del mundo, a fin de evaluar la factibilidad de iniciar acciones regionales en apoyo de los programas nacionales que los países productores implementaban de acuerdo a sus propias realidades. Hacia 1989, los resultados arrojados por dichos estudios mostraron claramente que era necesario tener una más amplia aproximación al problema de producción de cultivos ilícitos, para cuya solución se debía fomentar medidas integrales que comprendieran todos los elementos socio-económicos que inducían la aparición de los referidos cultivos.

2. Respaldo a Cartagena y el Plan de Acción

En abril de 1990, los representantes de alto nivel de los Estados miembros de la OEA, reunidos en Ixtapa, México, en el marco de la Alianza de las Américas Contra las Drogas, decidieron *“respaldar los acuerdos de la Cumbre de Cartagena recogidos por la Declaración Política y el Programa Mundial de Acción del decimoséptimo período extraordinario de la Asamblea General de las Naciones Unidas y por la Conferencia Cumbre Ministerial Mundial para Reducir la Demanda de Drogas y Combatir la Amenaza de la Cocaína, realizada en Londres a principios de ese mismo mes, que se refirieron, entre otras, a las políticas para la erradicación de cultivos ilícitos de coca, la sustitución de los mismos y los programas de desarrollo alternativo. Estas políticas ponen en relieve el fortalecimiento de los planes económico-sociales, así como programas de inversión en los que participan organizaciones multilaterales y gobiernos de países desarrollados para alcanzar condiciones económicas eficientes que aseguren el éxito de la sustitución de dichos cultivos ilícitos, dentro del marco de políticas económicas bien fundadas y acciones vigorosas contra la droga”*.

Asimismo, dicha reunión decidió *“Recomendar a la Asamblea General que la CICAD, en consulta con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Pacto Andino, el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) y otras instituciones, convoque a un grupo de expertos para :*

- a. evaluar la experiencia sobre los programas de erradicación de cultivos ilícitos y de sustitución de ingresos para los cultivadores y
- b. proponer a los Estados miembros las medidas adecuadas para eliminar la producción ilícita, evitar su difusión en nuevas áreas de la región y ampliar las oportunidades de comercio e inversión en el contexto de un vigoroso programa antinarcoóticos y una sólida política económica”.

Ixtapa se constituye así en el primer intento interamericano por enfrentar de manera comprensiva el problema de los cultivos ilícitos y apelando a la aplicación de programas alternativos integrales con la participación no sólo de los gobiernos sino de los grandes actores en las áreas de cooperación técnica y financiera.

3. Reunión de Expertos y Grupo de Dublin

Sin embargo, diversas circunstancias impidieron efectuar mayores avances entre los años 1991 y 1992 y no fue posible asegurar la necesaria cooperación entre los organismos internacionales involucrados, razón por la cual la CICAD decidió, en su décimo período ordinario de sesiones, celebrado en octubre de 1993, convocar a una reunión Interamericana de Expertos sobre Desarrollo Alternativo a fin de nuevamente revisar los resultados hasta esa fecha obtenidos en la materia a nivel mundial, sugerir a los gobiernos de los Estados miembros de la Organización las estrategias apropiadas para eliminar los cultivos ilícitos y prevenir la apertura de nuevas áreas y recomendar a la Comisión y a otras instituciones y organismos multilaterales, especialmente al PNUFID, el rol que los mismos deberían jugar en apoyo de los esfuerzos nacionales sobre la materia.

Luego de haber examinado en profundidad las experiencias hemisféricas y mundiales sobre desarrollo alternativo, las características del circuito económico ilícito de las drogas, los programas y planes existentes y sus respectivos costos y financiamientos, así como las dificultades encontradas en la aplicación de los mismos, coincidieron en señalar que *“el desarrollo alternativo constituye una estrategia orientada a solucionar los problemas generados por los cultivos ilícitos y propone, en esencia, no sólo la sustitución de cultivos sino que aspira a la incorporación plena de los grupos sociales involucrados en esta actividad a una economía lícita a través de planes y programas que pongan en marcha un sistema de desarrollo socio-económico de naturaleza integral teniendo especialmente en cuenta a los actores centrales del problema”.*

Para propiciar mayores niveles de concertación internacional para actuar conjuntamente en el control global de la oferta ilícita de drogas y a la luz de los avances sobre la materia que se habían realizado en el seno del Grupo de Dublín, los expertos determinaron que existían elementos comunes para una definición general del concepto de desarrollo alternativo, lo suficientemente flexible como para poder adaptarla a la realidad de cada país y convinieron en definir la estrategia del desarrollo alternativo como *“el conjunto de acciones orientadas a generar ingresos lícitos a los productores, prevenir la expansión e inducir la eliminación de los cultivos ilegales, en un marco ambientalmente sustentable y cuya dinámica sea capaz de incorporar a la legalidad a las poblaciones que cada país identifique como afectadas”*.

La Reunión concluyó también que, para hacer viables los programas de desarrollo alternativo, era necesario que los países afectados implementaran un conjunto de políticas y medidas macroeconómicas y sectoriales articuladas a sus programas de reforma y desarrollo económico, las mismas que debían ser acompañadas de acciones que tendieran a promover el comercio e inversiones internacionales. Adicionalmente, los mismos países debían otorgar la debida prioridad al desarrollo alternativo en sus negociaciones con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI's) y países donantes, reiterando la responsabilidad que cabía a las IFI's en este empeño.

Cabe mencionarse que fue durante la antes citada reunión de expertos cuando la CICAD comienza a tratar los temas de desarrollo alternativo y erradicación de cultivos ilícitos, allí donde esta última fuera posible, como actividades que deben darse de manera paralela para asegurar una efectiva reducción de cultivos. Así mismo, es esta reunión la que por primera vez supera el conflicto consumidor - productor en lo que al financiamiento de los programas de desarrollo alternativo se refiere y apela a una corresponsable participación de las partes.

Finalmente, los expertos recomendaron que el tema de desarrollo alternativo se convirtiera en una *línea prioritaria de acción de la CICAD* y que considerara sus conclusiones y recomendaciones como el marco de referencia para sus labores, lo cual fue aprobado por la Comisión, en octubre de ese mismo año, durante su decimocuarto período ordinario de sesiones. En el mismo cónclave, la CICAD, teniendo como elemento de juicio adicional los instrumentos aprobados durante el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en México para considerar el tema *“Cooperación para el Desarrollo”*, acordó *“crear un Grupo de Trabajo integrado por los países interesados... para coordinar todos los aspectos del desarrollo alternativo y la cooperación para el desarrollo y preparar un Plan de Acción o de Trabajo...”*.

4. Grupo de Trabajo y Plan de Acción Interamericano

A partir de este mandato, la CICAD constituye el Grupo de Trabajo el cual decide dedicarse a la redacción de un Plan de Acción Interamericano para el Desarrollo Alternativo. Lue-

go de largas discusiones, el Grupo de Trabajo acordó un texto, posteriormente aprobado por el decimotercero período ordinario de sesiones de la CICAD, en octubre de 1995, en el cual se establece, como elementos fundamentales que "...no existe un enfoque único de desarrollo alternativo para todos los países, por lo que cada uno de ellos requiere la preparación cuidadosa de una estrategia nacional específica ... En el marco interno se requiere, en primer término, de un conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales articuladas a la estrategia nacional de desarrollo... Los programas deben ser multidisciplinarios, de mediano y largo plazo y requieren una coordinación efectiva entre los grupos interesados con el objetivo de reducir, de manera gradual pero continua, la producción ilícita de drogas. La pobreza es un factor que contribuye sustancialmente a promover la producción de drogas ilícitas y su disminución debe ser otra meta de los programas de desarrollo alternativo" (en clara alusión a la urgente necesidad de implementar medidas de carácter estructural que impidan la migración de desplazados de zonas de pobreza crítica y extrema a las zonas de producción de cultivos ilícitos).

Adicionalmente, el Plan conviene en que "los programas de desarrollo alternativo deben buscar incorporar a las regiones, en las que se cultivan ilícitamente plantas que se utilizan como drogas o de las que se extraen estupefacientes, a las economías nacionales, promoviendo el desarrollo sostenible... Estos programas, en un marco de pleno respeto de todos los derechos humanos, deben involucrar a las comunidades locales en la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos, a fin de asegurar su desarrollo autosostenido, e incluir elementos culturales y de preservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales".

Añade el Plan que *"la gravedad y complejidad del problema de las drogas hace necesaria la activa participación de la Comunidad Internacional y, en particular, de las Instituciones Financieras Internacionales"*, siendo necesario mantener *"permanente coordinación con los organismos pertinentes del Sistema Interamericano y de las Naciones Unidas y los esfuerzos orientados a la formulación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo alternativo a fin de garantizar el mejor uso de los recursos disponibles"*.

El Plan Interamericano representó el punto culminante del ejercicio político y académico sobre el desarrollo alternativo en el que la CICAD estuvo inmersa durante el período 1990 y 1995. Cabe señalarse que este ejercicio no resultó un esfuerzo vano sino que por el contrario, permitió que se produjera de manera meditada, aunque tal vez no con la rapidez deseable, un decantamiento de ideas que posteriormente dieron origen a aproximaciones integrales, pragmáticas y coherentes al tema.

Las recomendaciones y sugerencias establecidas en el Plan Interamericano por el Grupo de Trabajo fueron adoptadas por la CICAD y luego de reflejadas en los programas nacionales

de desarrollo alternativo puestos en marcha por Bolivia, Colombia y el Perú en cumplimiento de lo establecido en sus Planes Nacionales Antidrogas y lo dictado por los Presidentes del Hemisferio, reunidos en Miami, en noviembre de 1994, quienes establecieron que *“los países adoptarán estrategias nacionales efectivas y ambientales sanas para prevenir o reducir significativamente el cultivo y procesamiento de cultivos utilizados para el comercio de drogas ilícitas, prestando particular atención al apoyo nacional e internacional para los programas de desarrollo alternativo que creen alternativas económicas viables para la producción de estupefacientes”*.

5. Nuevo Contexto para el Desarrollo Alternativo

Se puede señalar entonces, que 1995 marca el punto de inflexión en el tratamiento del tema desarrollo alternativo en las Américas. Es a partir de ese año en que los países andinos, al comenzar a mejorar sus economías internas como resultado de los severos programas de reforma económica estructural, en el que habían estado empeñados en años anteriores, deciden iniciar programas integrales de desarrollo alternativo que requieren de un significativo esfuerzo nacional, incluyendo en algunos casos el contrato de préstamos externos y demandan a su vez, una mayor y más efectiva cooperación internacional en la materia.

Este nuevo contexto, motiva a los países donantes a incorporar en sus programas de cooperación bilateral y multilateral mayores recursos destinados a apoyar y promover el desarrollo alternativo y despierta el interés en el tema (aunque todavía con algunos cuestionamientos) de las instituciones financieras internacionales. A manera de ejemplos se puede citar el hecho que en la Reunión del Grupo Consultivo para el Perú convocada por el Banco Mundial en París, en octubre de 1995 y en la cual la CICAD participó por primera vez en un evento de este tipo, dicho país incluyó el tema de desarrollo alternativo en la agenda de trabajo. Colombia por su parte, contrató recientemente con el Banco Interamericano de Desarrollo un préstamo destinado a apoyar específicamente trabajos de desarrollo alternativo. Así mismo, la CICAD viene coordinando con el Perú la convocatoria, para antes de fines de 1997, de una mesa de donantes para desarrollo alternativo.

La “Estrategia Antidrogas en el Hemisferio”, aprobada por la CICAD en octubre de 1996, suscrita en Montevideo en diciembre del mismo año y adoptada por la Asamblea General en su reunión celebrada en Lima en junio del presente año, dedica todo un capítulo al tema de reducción de la oferta en el que el desarrollo alternativo juega un rol de crítica importancia. Así, la Estrategia establece claramente que los Estados *“reconocen que la oferta ilícita de drogas, tanto de origen natural como sintético constituye otro problema esencial en el Hemisferio que exige la adopción y perfeccionamiento de medidas destinadas a eliminar su disponibilidad. En el caso de las drogas de origen natural, podrían aplicarse medidas integrales, como el desarrollo alternativo y de aplicación de la ley como la erradicación, entre otras... Estas medidas se aplicarán respetando las*

condiciones y circunstancias particulares de cada país. La determinación, definición y aplicación de las mismas serán responsabilidad exclusiva de cada Estado, conforme a sus programas nacionales y sus ordenamientos jurídicos internos”.

Asimismo, los países del Hemisferio “reconocen en el desarrollo alternativo un componente de importancia para generar y promover opciones económicas lícitas, viables y sostenibles que posibiliten la superación de los factores que condicionan el fenómeno y que llevan a la oferta ilícita de drogas. En este sentido, al reforzar sus planes nacionales sobre la materia, hacen un llamado a la comunidad de países y a los Organismos Internacionales Especializados para que cooperen decididamente con este objetivo y trabajen en estrecha coordinación con la OEA/CICAD a fin de asegurar que se utilice la mejor experiencia de la región en la planificación y desarrollo de estos programas”, agregando que “en la ejecución de los programas de reducción de la oferta, los países brindarán especial atención a la variable ecológica del problema que permita una adecuada protección del medio ambiente”.

Teniendo en cuenta estos mandatos, la CICAD aprobó durante su último período ordinario de sesiones, un Plan de Acción para la implementación de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio que, en lo que a desarrollo alternativo se refiere, prioriza *“La asistencia a los Estados miembros en sus gestiones con las Entidades de Financiamiento Internacional (IFI’s) con el fin de solicitar apoyo financiero para iniciativas de desarrollo alternativo; la reconvocación del grupo de trabajo de la CICAD sobre desarrollo alternativo, con el fin de definir un enfoque/visión común de cómo y en qué forma los Estados miembros podrían trabajar en forma conjunta; el establecimiento de un directorio de expertos y organismos encargados de los programas e iniciativas sobre desarrollo alternativo y de un mecanismo para la recopilación y la difusión de información relacionada con la experiencia en materia de esfuerzos y programas de desarrollo alternativo (incluidos aquellos de ONG) y la implementación de un mecanismo para la verificación del cultivo de drogas ilícitas, el daño ambiental y la identificación de recursos económicos para el desarrollo de dichas zonas en los Estados miembros”.*

6. Proyectos en Curso

Teniendo en cuenta las nuevas circunstancias que acompañan la implementación de los planes integrales de desarrollo alternativo en los países andinos, el interés que este ejercicio ha despertado en algunos países que afrontan problemas de cultivos de cambios en Centroamérica y el Caribe y la voluntad política expresada por los países del continente en la Estrategia Antidrogas, la CICAD ha iniciado la ejecución de los siguientes proyectos en desarrollo alternativo:

6.1 Establecimiento de Vínculos con el Mercado para Productos de Desarrollo Alternativo

Objetivos: Identificar oportunidades del mercado de nuevos cultivos lícitos y como resultado, reducir el cultivo ilícito de coaca, adomidera y cannabis estableciendo vínculos entre los productores de las regiones de cultivos ilícitos.

Descripción: En consulta con Desarrollo Internacional de Cooperativas Agrícolas (ACDI), la CICAD ha formulado planes para identificar y aprovechar las oportunidades del mercado de cultivos alternativos estableciendo vínculos entre los productores y los mercados para que vendan sus productos. Para los productores de las zonas de cultivos ilícitos, esto significa considerar no sólo la producción, sino también el cultivo en relación con la demanda, una estructura de costos competitiva, y los servicios apropiados para poder colocar el producto en el mercado con utilidades para el agricultor. Para los compradores potenciales y los coinversionistas de Estados Unidos y Europa, esto significa identificar fuentes fiables, comunicar normas del mercado y asegurar que se pueda mantener la calidad requerida desde el agricultor al consumidor. El objetivo central de este proyecto es identificar estas oportunidades y tender vínculos entre las regiones escogidas como meta y sus mercados en el extranjero. Se está implementando la primera fase del proyecto piloto en Perú, y antes de fin de mes se iniciará uno similar en Colombia.

6.2 Manejo Integrado de Plagas y Problemas Fitosanitarios

Objetivos: Reducir la producción ilícita de coca mediante la rehabilitación de la economía agrícola en una zona a través de un programa de diversificación de cultivos, manejo integrado de plagas y transferencia/extensión de tecnología.

Descripción: La CICAD, conjuntamente con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), ha diseñado un programa de actividades de manejo de plagas para respaldar la producción de cultivos legítimos, la rehabilitación agrícola y la creación de capacidad nacional. El proyecto está llevándose a cabo en el valle del Alto Huallaga, en el Perú. Se concentrará en el tema específico del manejo de plagas, que en la actualidad constituye un importante obstáculo al incremento de la calidad y la cantidad de los cultivos existentes en la zona de Tingo María. Los cultivos que constituyen la base del programa de cultivos de reemplazo incluyen cacao, café y arroz. Las plagas asociadas a estos cultivos no han sido caracterizadas plenamente ni evaluadas desde el punto de vista económico, aunque el personal de la Universidad Nacional Agraria de la Selva (UNAS), de Tingo María, ha identificado algunos importantes problemas, que constituyen la base de los subproyectos de este proyecto.

El programa piloto tendrá tres componentes: encuestas, desarrollo integrado del manejo de plagas, y subproyectos técnicos, que incluyen el desarrollo de programas de extensión, un centro o centros de introducción de germoplasma y vigilancia epidemiológica. La dirección

y la ejecución del proyecto estarán a cargo de un patólogo especialista en enfermedades de las plantas, contratado para esta iniciativa.

Se espera que la información recopilada y aprendida podrá aplicarse de alguna manera en otras regiones con cultivos ilícitos en los Estados miembros de la OEA, con el fin de reducir los cultivos ilícitos en esas zonas. Programas similares se iniciarán durante el segundo semestre de 1997 en Colombia y Bolivia.

6.3 Instrumento Generalizado de Evaluación y Administración del Uso del Suelo (GLEAM)

Objetivos: Proporcionar un medio para evaluar la extensión, las tendencias y las repercusiones ambientales del cultivo ilícito de coca, adormidera y cannabis en la región Andina y proporcionar opciones económicamente viables para el nuevo desarrollo de las áreas en cuestión.

Descripción: El proyecto desarrollará un instrumento que permita el levantamiento topográfico de las actividades existentes del uso del suelo, lícitas e ilícitas, mediante la rápida adquisición, asimilación, evaluación e integración de datos por medio de sistemas de información geográfica (GIS) y un sistema de análisis de imágenes por computadora (IA). Se aprovechará la transmisión de imágenes de los satélites comerciales, la aerofotografía y la verificación en el lugar y la información obtenida se integrará con una amplia variedad de conjuntos de datos sobre los recursos y el potencial económico de la zona en estudio. El proyecto piloto se centrará en la densa región del cultivo de coca del Valle del Alto Huallaga, en Perú.

Con el instrumento GLEAM será posible trazar mapas del uso actual del suelo, identificar la infraestructura (carreteras, visa, etc.) y el potencial del desarrollo de nueva infraestructura, evaluar las repercusiones ambientales del uso actual del suelo, evaluar/proponer opciones de usos alternativos del suelo para el redesarrollo económico de la zona y constituir una base para adjudicación de títulos de propiedad de la tierra. A la conclusión del proyecto, el instrumento GLEAM será transferido al gobierno del país, donde se dará capacitación a los funcionarios para utilizarlo y para replicar el examen según sea necesario.

La información recogida proporcionará una base común para las discusiones relativas a la extensión y a las repercusiones del cultivo para la obtención de drogas ilícitas y servirá para respaldar propuestas de redesarrollo económico.

La CICAD se encuentra negociando el financiamiento que permitirá iniciar el financiamiento de este proyecto.

PROPUESTA DE PROYECTO PERFIL (VERSION PRELIMINAR) SISTEMA REGIONAL DE APOYO AL DESARROLLO ALTERNATIVO - SIRADAL -

*Eduardo Musso
Experto del Perú*

1. Introducción

La presente propuesta de perfil de proyecto tiene como intención llenar un espacio evidenciado a partir de la reflexión conjunta de una serie de instituciones y expertos que durante un tiempo han compartido experiencias, perspectivas y enfoques en diversos foros y eventos realizados sobre la temática del desarrollo alternativo.

Se trata de crear un espacio regional propio dedicado al análisis inteligente y la reflexión conjunta, que en un estricto respeto por los asuntos internos de los países miembros, permita encontrar nuevos caminos para una efectiva viabilidad del desarrollo alternativo como instrumento posible del desarrollo rural humano en los territorios afectados con el cultivo de drogas con fines ilícitos.

2. Antecedentes

En la actualidad, y desde hace treinta años, tres de sus países miembros: Bolivia, Colombia y Perú, vienen sufriendo severos estragos del fenómeno de las drogas naturales que comprometen la existencia de extensas zonas rurales e involucran a importantes colectivos campesinos en situación de menor desarrollo relativo.

Durante dicho periodo, los tres Estados miembros, con el apoyo de la comunidad internacional, han realizado denodados esfuerzos por cambiar dicha situación, siendo hasta el momento bastante desalentadores los resultados alcanzados en el tema.

Dentro del conjunto de razones que causan el problema, la razón de base universalmente aceptada que explica la producción agrícola de las drogas con fines ilícitos es la existencia de un estadio de desarrollo agrario atrasado que prioriza las posibilidades de ocupación laboral en esos cultivos ilícitos que son altamente demandantes de mano de obra primaria.

Desarrollo rural humano y producciones agrícolas de drogas con fines ilícitos son, con un alto grado de certidumbre, realidades estrechamente vinculadas y en una clara relación de inversa proporcionalidad.

En este contexto el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA - es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano cuyo objetivo general es apoyar a los Estados Miembros para lograr la sostenibilidad agropecuaria, en el marco de la integración hemisférica, y como contribución al Desarrollo Rural Humano.

El Instituto programa su trabajo propiciando las transformaciones productivas, comerciales, institucionales y humanas de la agricultura, bajo un enfoque integrado y sistémico y sustentado en los ejes competitividad, la equidad y la solidaridad como ingredientes esenciales para promover el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

3. Situación actual

Los resultados globales respecto a la reducción de las producciones ilícitas logrados hasta la fecha son prácticamente no medibles. En términos de magnitud, durante los últimos años las plantaciones con fines ilícitos han seguido creciendo, a pesar de los ingentes esfuerzos por reducirlos, y en los lugares en donde han perdido dinámica mercantil dichos cultivos permanecen en condición endémica, e inclusive dándose casos de sustitución entre cultivos ilícitos de carácter sicotrópico.

Las experiencias y resultados logrados hasta el momento demuestran que el tráfico de drogas se basa en organizaciones criminales capaces de organizarse y desenvolverse por encima de las propias capacidades internas de cada uno de los países afectados con los cultivos con fines ilícitos.

Las dificultades a enfrentar revelan la conveniencia de aunar esfuerzos entre los países afectados para revertir la tendencia a través de la búsqueda de enfoques compartidos.

4. Justificación

Para la OEA, Organismo Multilateral Hemisférico, el Desarrollo Alternativo se define como el «Conjunto de acciones orientadas a generar ingresos lícitos a los productores, prevenir la expansión e introducir la eliminación del ingreso proveniente de los cultivos ilegales, en un marco ambientalmente sostenible y cuya dinámica sea capaz de incorporar a la legalidad a las poblaciones afectadas» (CICAD, Setiembre 1993, Lima).

El IICA, Organo integrante del Sistema Interamericano comprometido con los temas estratégicos de las agendas internacionales para la agricultura y con los esfuerzos del Sistema por promover el desarrollo alternativo, considera que desde una orientación que concibe holísticamente a la agricultura, y de un enfoque para el desarrollo sostenible de la misma y el medio rural, teniendo en cuenta las dimensiones técnico-económica, social, ecológica-ambiental y, político-institucional, puede aunar esfuerzos con países e instituciones comprometidos en la lucha por la reducción del problema de los cultivos ilícitos.

La Junta Interamericana de Agricultura (JIA), en su sexta Reunión Ordinaria, emitió la Resolución 199 - IICA/JIA/Res. 199 (VI-0/91) - del 26 de Setiembre de 1991, denominada "Difusión y Financiamiento de Proyectos de Desarrollo Alternativo a la Producción de Sustancias Sicotrópicas Ilegales en la Sub-Región Andina", resolviendo, entre otros puntos, recomendar al Director General del IICA el apoyo continuado a los proyectos de Desarrollo Alternativo o de Sustitución de Cultivos, presentados por Bolivia, Colombia y Perú, incluyendo acciones concretas en los programas I: "Análisis y Planificación de la Política Agraria", II: "Generación y Transferencia de Tecnología" y III: "Organización y Administración para el Desarrollo Rural". Indicando asimismo, que el IICA coordine con otros organismos Regionales e Internacionales las acciones de cooperación técnica que se proyecten como apoyo a los proyectos de Desarrollo Alternativo o Sustitución de Cultivos.

En cumplimiento de la indicada Resolución, el Centro Regional Andino del IICA -CReA-, y las Agencias de Cooperación Técnica que lo integran -ACTs-, teniendo como reto un amplio y decidido apoyo a los Estados de Bolivia, Colombia, y Perú, países miembros que sufren los embates de los cultivos con fines ilícitos, proponen conformar un grupo de pensamiento sobre temas estratégicos que aporten insumos para el análisis y formulación de políticas a fin de promover alternativas validas y efectivas en el campo del desarrollo alternativo para los tres países involucrados.

5. Finalidad

Crear una instancia adscrita al CReA para el estudio, transferencia y consulta en desarrollo alternativo -SIRADAL-, compuesta por un equipo de expertos articulados mediante una red sub-regional, con el fin de apoyar a los Estados miembros a través de las ACTs locales.

6. Objetivo

Establecer criterios técnicos y desarrollar instrumentos permanentes, que permitan implementar desde los Estados miembros, las políticas gubernamentales y sectoriales para el Desarrollo Alternativo que en cada caso las Autoridades Nacionales determina para sus países.

7. Resultados

1. Una instancia regional permanente, dedicada a la consolidación de las acciones en Desarrollo Alternativo
2. Productos de investigación, con periodicidad semestral, sobre temas de fondo en Desarrollo Rural para territorios con cultivos para fines ilícitos, y de utilización conjunta para los tres países
3. Productos de investigación puntual a pedido de parte

4. Un programa de transferencias de los productos logrados a los organismos y funcionarios que los Estados determinen
5. Un Centro Documentario con servicios de correo electrónico
6. Un Boletín informativo, editado tanto en soporte de papel como electrónico (home page)
7. Una red regional permanente, integrada electrónicamente.

8. Actividades

1. Implementar una oficina permanente en la sede de la CReA, integrada por tres expertos y un apoyo secretarial, responsables del manejo inter-institucional, temático y, de la red y el centro documentario; así como de tres coordinadores a tiempo parcial en cada una de las ACT locales.
2. Contratar y coordinar los equipos de expertos regionales para la realización de los trabajos investigativos.
3. Organizar, contratar y ejecutar los eventos de transferencia y capacitación de los productos logrados.
4. Organizar y ejecutar talleres y mesas redondas locales y regionales.
5. Publicar un boletín trimestral de circulación abierta entre las instituciones y personas interesadas.
6. Implementar y operar un sistema permanente de comunicaciones a través de 6 computadoras interconectadas vía Internet, con terminales en la sede principal y en cada una de las tres ACTs locales.
7. Organizar, implementar y otorgar servicios de bases de datos y material monográfico y bibliográfico a partir de los recursos de un centro documentario. Organizar una red inter-institucional suscribiendo convenios con las Organizaciones Gubernamentales responsables del Desarrollo Alternativo de los tres países, Organizaciones Multilaterales y Laterales, e Instituciones nacionales e internacionales especializadas en el tema.

9. Financiamiento

Solicitar fondos de cooperación financiera no retornable a Organismos internacionales como, Multilaterales, la Unión Europea, Organismos de Cooperación de países amigos, y/o Fun-

daciones Internacionales, el financiamiento de parte o todo el presupuesto, presentando planes trianuales de funcionamiento.

- **Institucionalidad**

Implementar una coordinadora subregional a cargo de un experto estable que responda al CReA, y adscritos a cada una de las ACT's de los tres países contar con dos expertos nacionales, todos interactuando interconectados mediante redes electrónicas de comunicación.

8. REFLEXIONES FINALES

RESUMEN DE PROPUESTAS FRUTO DE LAS PRESENTACIONES Y LA DISCUSION

Juan F. Chávez
Consultor IICA-GTZ

1. Introducción

Partiendo de la exposición de Ibán de Rementería sobre los elementos para un diagnóstico, como marco general para formalizar y armonizar las demás presentaciones, se fue profundizando - conforme cada uno de los ponentes tocó su propio tema - en los *antecedentes*, la realidad actual, el futuro y los pasos que deberán darse en adelante para concretar la visión de un desarrollo alternativo efectivo como elemento fundamental del desarrollo integral de nuestros países.

Durante las presentaciones se fueron desmenuzando los temas, hasta situaciones en las cuales la propia conceptualización de algunos de sus componentes estaba todavía por ser mejor cubierta o aclarada. Todo ello, para conseguir que el discurso y planteamientos a futuros tengan la suficiente consistencia para ser entendidos, como medios de convencimiento y negociación, en pro de la creación de condiciones adecuadas para el logro de un verdadero desarrollo alternativo.

Se ha tratado que este resumen abarque objetiva y fielmente todas las exposiciones e intervenciones durante la discusión. Sin embargo, al igual que a nivel del campesino y pequeño productor, entre los asistentes se ofrecía una amplia heterogeneidad, la cual más que una dificultad fue un recurso que facilitó el análisis y contribuyó al logro de propuestas enriquecidas con la discusión en aspectos no esperados por quienes de una u otra manera participamos en la organización del seminario.

1. Resumen de Propuestas

De la mayoría de las intervenciones han trascendido propuestas implícitas y explícitas - como lo refiriera varias veces Eduardo Musso - de las cuales de seguro aflorarán otras más que podrán analizarse más adelante, habiéndose identificado como relevantes los siguientes puntos:

1. Necesidad de sistematizar las experiencias que sobre Desarrollo Alternativo se han producido en la Región, la cual debe involucrar en especial lo relativo a la participación de los propios productores y campesinos.

2. **Contar con una base de datos que realmente refleje la dinámica de los cambios que se dan en las realidades nacionales y regionales en las variables más relevantes vinculadas al desarrollo alternativo: políticas macro y microeconómicas, mercado, áreas de cultivo, poblaciones involucradas, ambientales, entre otros.**
3. **Entender que los países son entes individuales y soberanos y que siempre se caracterizarán por plantear políticas diferenciadas entre ellos, el objetivo sería que éstas se estructuren con pleno conocimiento de la realidad internacional y regional, bajo un adecuado análisis de lo esperado, pero armonizadas a nivel regional.**
4. **La generación de una verdadera institucionalización involucra fundamentalmente el compromiso de los funcionarios públicos con su propia sociedad.**
5. **La clave para la creación de condiciones adecuadas parece estar en definir una estrategia que articule el poder, la sociedad afectada y los actores entre ellos, al mismo nivel y entre los diferentes niveles funcionales jerárquicos – lo cual debe dar lugar a la definición de una política armonizada viable en la región, que promueva el desarrollo alternativo.**
6. **Es de importancia la participación en esta iniciativa de otros países en los cuales se desarrolla gran parte del “lavado de dinero” proveniente de la comercialización de las drogas ilícitas y de los que están involucrados en la producción. Así mismo, el analizar las respuestas particulares de cada uno de ellos frente al narcotráfico.**
7. **Proponer a quienes toman decisiones a través de la “imaginación financiera” que la agricultura de Latino América y el Caribe tiene capacidad de respuesta productiva y de afianzamiento socioeconómico.**
8. **Abordar con mayor detenimiento lo concerniente a lo que realmente es desarrollo alternativo y su vinculación con el desarrollo integral.**
9. **Analizar la naturaleza de las poblaciones migrantes y la trascendencia de sus actividades en la degradación ambiental en los países de la Región.**
10. **Analizar el grado en el cual la priorización de cultivos (mayormente introducidos) afectan la oportunidad de desarrollo de otros adaptados a las zonas (nativos y naturalizados) y al cambio cultural de las poblaciones locales.**
11. **Estudiar el grado con que el asistencialismo, en lugar de organizar y articular a los productores – al igual que otras acciones ligadas al control del narcotráfico y erradicación – provocan disgregación y desarticulación social creando condiciones para la extensión de los cultivos con fines ilícitos.**

12. **Corregir la tradicional concepción y ejecución de actividades de desarrollo tecnológico en las zonas afectadas que generan efectos distorsionantes y perniciosos de asistencia técnica demasiado especializada y ajena a la realidad local, que sólo se limita a aspectos de producción, sin intervenir en la transformación y comercialización.**
13. **Considerar el aspecto de género como un elemento fundamental para tener éxito en las estrategias de intervención en pro del Desarrollo Alternativo (división del trabajo y toma de decisiones entre otros).**
14. **Abandonar el enfoque netamente agrícola de las intervenciones, favoreciendo la acción multisectorial, con enfoques similares a los desarrollados por el Proyecto IICA-GTZ de orientación de la investigación agraria.**
15. **Deben crearse otros proyectos que amplíen la cobertura y fortalezcan los aspectos de cadenas de producción, servicios, capacitación y mercados.**
16. **Promover el fortalecimiento institucional como elemento fundamental para el adecuado planteamiento y ejecución de acciones de los proyectos de Desarrollo alternativo y mejorar la competitividad previamente ganada. Debe corregirse las distorsiones generadas por decisiones políticas erradas y la asignación de las responsabilidades a órganos no idóneos.**
17. **Debe definirse la magnitud del compromiso que podría alcanzar el IICA en el tema considerando su dependencia de cooperantes importantes, entre ellos los Estados Unidos de América.**
18. **Los países desarrollados deben replantear su política de subsidios a sus agricultores, ya que con ellos están creando alteraciones de los patrones de consumo locales en la Región y restringen el desarrollo real de la competitividad que podría inducir el desarrollo alternativo.**
19. **Necesidad de conceptualizar mejor el aspecto de gobernabilidad, para ir más allá de la mera presencia del Estado, analizando también la relación de ésta con la institucionalidad y con la participación de los colectivos sociales.**
20. **Analizar y replantear las estrategias de intervención en el marco de la interdicción y del desarrollo alternativo, así como los factores más importantes desencadenantes de los conflictos de la permanencia de éstos o de su dinámica en realidades dadas.**
21. **Evaluar en qué medida las propuestas y las actuales actividades del Estado hacia la descentralización están dando los frutos deseados, en relación a revertir la problemática de los cultivos con fines ilícitos.**

22. **La descentralización no debe quedar sólo en algunos sectores, sino que debe extenderse a los sectores productivos y asegurar también la transferencia efectiva de recursos económicos.**
23. **Considerar el impacto que sobre el colectivo familiar tiene la producción de cultivos ilícitos: educación, descomposición familiar y destrucción de valores.**
24. **Analizar el rol de los asalariados y considerar su inclusión como grupo beneficiario de las actividades de desarrollo alternativo, hasta ahora dirigido exclusivamente a los pequeños productores.**
25. **Debe profundizarse en el conocimiento, análisis y entendimiento previo del comportamiento de los campesinos, sus valores, su lógica y de su propia acción y visión, como uno de los elementos fundamentales en las intervenciones para impulsar el proceso del desarrollo alternativo en forma efectiva.**
26. **Considerar la trascendencia del mercado como institución social, corrigiendo el defecto tradicional de prescindir de la demanda.**
27. **La cooperación internacional en el futuro deberá asumir como uno de sus roles fundamentales la generación de transparencia, esencialmente en lo relacionado a la información, restringiendo las posibilidades de manipulación política de los datos.**
28. **Dejar de considerar al desarrollo alternativo como función de financiamiento y desarrollar la capacidad negociadora de los países afectados, para influir en las políticas armonizadas a nivel regional e internacional propendiendo a la modificación y promover la forma tradicional de la cooperación.**
29. **Confrontar las iniciativas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, en relación a los impactos de los proyectos financiados por ellos en la promoción del Desarrollo Alternativo, ya que existirán indicios que estarían creando condiciones que favorecerían la prevalencia o extensión del narcotráfico.**

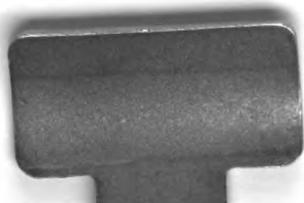
ANEXO

RELACION DE ASISTENTES

| NOMBRE | ENTIDAD | DIRECCIÓN Y TELÉFONO |
|--------------------------|--|--|
| Manuel Otero | Director del Centro Regional Andino CReA - IICA | Superior 188 La Molina, Lima Perú Telf. (51)1-422 7098 Fax. (51)1-442 4554 |
| Martín Ramírez | Representante del IICA en Perú Piso 8 San Isidro, Lima Perú | Paseo de la República 3211 Telf. (51)1-441 1711 Fax. (51)1-442 4554 |
| Jutta Krause | Coordinadora Proyecto IICA-GTZ | Paseo de la República 3211 Piso 5 San Isidro Lima, Perú Telf. (51)1-421 0174 Fax. (51)1-442 4554 |
| Juan Chávez | Consultor Proyecto IICA-GTZ | Paseo de la República 3211 piso 5 San Isidro, Lima Perú Telf. (51)1-421 0174 Fax. (51)1-442 4554 |
| Eduardo Musso | Experto de Perú | Aicardi 245 Surco Lima, Perú Telf.(51)1-448 2443 |
| Hugo Cabieses | Coordinador Proyecto AIDIA-GTZ | Paseo de la República 3211, piso 5 San Isidro, Lima Perú. Telfax. (51) 1-221 3244 |
| Marco A. Nuñez del Prado | Jefe de Cooperación Técnica CONTRADROGAS - Perú | Av. Natalio Sánchez 125, Lima Perú Telf. (51)1-433 0102 Fax. (51)1-433 8972 |
| Volker Lehmann | Experto de Alemania | Heidestrasse 3, D-60316 Frankfurt, Alemania Email. 100602.1604@compuserve.com Telf. (49)69-4970210 |
| Ibán de Rementería | Experto de Chile | Pasaje Pierre Loti #65 Cerro Concep- ción Alegre, Valparaiso Chile Telefax (56)32-221205 |
| Severo España | IBTA-Chapare Bolivia | Avda. Guillermo Urquidi 1426, P.O.Box 4240 Cochabamba, Bolivia Telf. (591)42-32348 Fax. (591)41-17214 |

| NOMBRE | ENTIDAD | DIRECCIÓN Y TELÉFONO |
|------------------|---|---|
| Benjamín Jara | Representante del IICA en Bolivia | Casilla 9142 La Paz Bolivia Telf. (591)2 371892 Fax. (591)2 369578 |
| Roberto Laserna | Director de CERES, Bolivia | Av. Guillermo Urquidi E-1570 Cochabamba, Bolivia Telf. (591)42-93149 Fax. (591)42-93145 |
| Oswaldo Artezana | Experto de Bolivia | Kollasuyo 300-3 Cochabamba, Bolivia P.O.Box 2449 Telf. (591)42-48590 |
| Darío Fajardo | Consultor del IICA Colombia | Ciudad Universitaria Crr.30 Cll.45 Santafé Bogotá D.C. , Colombia Telf. (57)1 3681096 Fax. (57)1 3680920 |
| Fernando Franco | Experto de Colombia | Cra. 7a. #6-54 Of.210 Telefax (57)2 437676 |
| Juan José Arango | Directo de Planificación del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo - PLANTE, Colombia | Cra. 7a. #6-54 Of.210 Santafé de Bogotá, Colombia Telfax (57)2 437676 |
| Juan Pablo Palau | Plan Nacional de Desarrollo Alternativo - PLANTE, Colombia | Cra. 68 # 145-20 Santafé de Bogotá D.C. Colombia Telfax (57)2 437676 |
| Fernando Hurtado | Asesor Técnico Principal Programa de Desarrollo Alternativo UNOPS/PNUFID - Colombia | Cra. 26 # 13-19 Piso 35 Santafé de Bogotá Colombia, Telf. (57)1-2829400 Fax. (57)1-2863567 |
| Alberto Hart | Director Ejecutivo Adjunto de la CICAD - USA | 1889 F. Street. N.W. Washington D.C. 20006, USA Telf. (202)458 3179 Fax. (202)458 3658 |

UNIVERSITY OF TORONTO
LIBRARY
130 St. George Street
Toronto, Ontario



| | |
|---|---|
| IMPRESO EN EL | PROYECTO |
|  | PRODUCCION DE MEDIOS DE COMUNICACION Y TRANSFERENCIA |

Av. La Universidad s/n La Molina Lima 12 - Casilla Nº 2791 - Lima 1
Telefax 349-5625 - 349-5631