IICA
OFICINA EN PERU

INFORME FINAL DE LA ACCION DE COYUNTURA "APOYO AL DESARROLLO ALTERNATIVO A LA PRODUCCION DE SUSTANCIAS SICOTROPICAS ILEGALES EN LA SUBREGION ANDINA"

(SEGUNDA PARTE)

Manuel Villavicencio Rivera
Consultor IICA
Lima, Septiembre de 1992

SEGUNDA PARTE:

LOS DIAGNOSTICOS NACIONALES

CONTENIDO
SEGUNDA PARTE:
LOS DIAGNOSTICOS NACIONALES

I. CONSULTA A LOS PAISES

Con el propósito de identificar en cada uno de los países productores de coca los elementos a partir de los cuales se pueda diseñar una propuesta de Programa Regional de Desarrollo Alternativo, se ha procedido a revisar los aspectos legales, institucionales, así como el desarrollo de las políticas económicas de los países, relacionándolos con las estrategias nacionales de erradicación del tráfico ilícito de cocaína, y específicamente con las acciones vinculadas al desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos de coca. El propósito de este ejercicio es el de identificar aquellas actividades que pueden ser ejecutadas mediante un esfuerzo conjunto y cooperativo entre los tres países en el marco de un Programa Andino de Cooperación del IICA, que se ajuste a su mandato institucional

A MARCO JURIDICO NACIONAL

Los dispositivos legales sobre tráfico y consumo de drogas en cada uno de los países andinos datan desde el segundo decenio de este siglo. Por ejemplo Bolivia se dotó de una Ley de Drogas en 1916, Colombia sancionó la Ley Nº 11 sobre Importación y Venta de Drogas que Forman Hábito Pernicioso en 1920 y Perú aprobó la Ley Nº 4428 en 1921, todas estas leyes se adoptaron en el marco de diversos Convenios y Protocolos Internacionales que los países suscribieron. Todos estos tratados fueron sustituidos más adelante por la Convención Unica de Estupefacientes de 1961, puesto en vigencia desde 1964, constituyéndose en la base jurídica internacional de las legislaciones nacionales contemporáneas, junto con el Protocolo de Modificación de 1972 (en vigencia desde 1975), y el convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 (en vigencia desde 1976). En esta sección se dará cuenta de los dispositivos nacionales vigentes, con el propósito de interpretar la percepción de los responsables políticos en torno al fenómeno de la droga y la "vocación" del cuerpo jurídico por uno u otro instrumento de lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

1 Bolivia

El Gobierno Boliviano inició su estrategia de lucha contra el narcotráfico, con la estructuración de un ente multidisciplinario al que se le encargó, la ejecución de la política nacional para enfrentar y erradicar al narcotráfico y la drogadicción. Mediante Decreto Supremo Nº 21666 del 24 de julio de 1987, se crea el Consejo Nacional Contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas, presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores e integrado por los Ministros del Interior, Migración y Justicia, Defensa Nacional, Planeamiento y Coordinación, Asuntos Campesinos y Agropecuarios, así como el Secretario Ejecutivo. El Consejo Nacional tiene como objeto

definir, diseñar, formular y establecer las políticas de desarrollo, interdicción, represión, prevención y rehabilitación comprendidas en el Plan Integral de Desarrollo y Substitución de Cultivos de Coca (PIDYS), así como otros instrumentos complementarios. El Secretario Ejecutivo será el Subsecretario de Desarrollo Alternativo y Sustitución de Cultivos de Coca, quien tendrá a su cargo hacer cumplir las disposiciones emanadas del Consejo. Este dispositivo legal crea también entre otros órganos, la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo y Sustitución de Cultivos de Coca, dependiente del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios

Bolivia sustenta su Plan Integral de Desarrollo y Sustitución de Cultivos, en la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas promulgada el 19 de julio de 1988 con el número 1008 y publicada el 22 de julio de 1988, habiendo sido reglamentada el 28 de diciembre de 1988. Estos dispositivos establecen, entre otros, aspectos relativos al control del tráfico ilícito de drogas, las responsabilidades legales, estratégicas e institucionales para la reducción de los cultivos excedentarios de coca cuyo destino sea el procesamiento ilícito de sus derivados (sulfato, sulfato base y clorhidrato) y para el desarrollo alternativo.

El art 4 reconoce el consumo y uso lícito de la hoja de coca, como "las prácticas sociales y culturales de la población boliviana bajo formas tradicionales, como el "acullicu" y masticación, usos medicinales y usos rituales". La producción de hoja de coca que cubre la demanda para usos y consumo a que se refiere este artículo se define como producción necesaria, mientras que la que sobrepase tales necesidades se define como producción excedentaria.

El art. 7 define como ilícito los usos destinados a la fabricación de base, sulfato y clorhidrato de cocaína y otros que extraigan el alcaloide para la fabricación de algún tipo de sustancia controlada, así como las acciones de contrabando y tráfico ilícito de coca, contrarias a las que establece esta ley

El enfoque de la ley en materia de desarrollo alternativo se sustenta en la definición y delimitación de tres zonas de producción de coca:

a) De acuerdo a la Ley 1008 las tres zonas de producción son: tradicional, excedentaria en transición y de producción ilícita de coca. En estas zonas se establecen tratamientos distintos, de contención de cultivos hasta lograr producciones que cubran demandas específicas de la población en usos lícitos tradicionales (masticado de la hoja y usos medicinales) en la primera; de reducción gradual, voluntaria y con compensación en la segunda y de erradicación sin compensación en la tercera. En estas dos últimas está prohibida la plantación de nuevos cultivos y la producción de almácigos.

b) En la medida que los cultivos excedentarios de coca están asociados a la migración temporal y definitiva de numerosas familias campesinas que encuentran en esta actividad una forma de proteger sus condiciones de vida excesivamente limitadas en sus áreas de origen, es que la ley establece no sólo la indemnización a los productores que se sujeten a los planes de reducción; precisa como fundamental el impulso al desarrollo alternativo mediante planes, programas y proyectos de desarrollo económico sostenido, a ser impulsado en las zonas productoras de coca (tradicional y excedentaria) y en las áreas de origen de la población que se desplaza atraida por la dinámica económica de la coca.

Según la ley se entiende por sustitución de cultivos de coca (art 13), al proceso por el cual se modifica la dinámica económica y social generada por el tráfico ilícito en la producción de coca, para promover la adopción de nuevos patrones productivos y sociales alternativos y lícitos que aseguren el ingreso suficiente para la subsistencia familiar. Se entiende por reducción voluntaria (art 14), el proceso por el cual los productores concertan y reducen libremente los volúmenes excedentarios de producción de coca, en el marco del Plan o Programa Integral de Desarrollo y Sustitución (PIDYS).

El Capítulo III "Del Desarrollo Alternativo y la Sustitución de Cultivos de Coca", indica en el art 21 que el Desarrollo Alternativo y la Sustitución de Cultivos de coca son dirigidos a beneficiar al pequeño productor de coca de las zonas tradicional y excedentaria en transición. Este proceso se hará a través del cambio de los patrones productivo agropecuarios, la asistencia crediticia, el desarrollo de la agroindustria y el fortalecimiento de los sistemas de comercialización y articulación territorial de las regiones afectadas.

Este proceso será programado por el poder ejecutivo en coordinación con los productores de coca, con el objeto de reducir los volúmenes de producción excedentaria. El art 22 indica que toda sustitución de cultivo será planificada en forma gradual, progresiva y simultáneamente a la ejecución de los programas y planes de desarrollo socioeconómico sostenidos a ejecutarse en las zonas tradicional y excedentaria en transición . Estos planes deberán incluir la búsqueda y obtención de mercados internos y externos para las producciones alternativas

El art 23 crea el Fondo de Desarrollo Alternativo para el financiamiento de los planes y programas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos de coca, con base en los fondos provenientes del Presupuesto Nacional y de la Cooperación financiera bilateral y multilateral. Finalmente el art 24 indica que para la aplicación de la política de sustitución de cultivos el Poder Ejecutivo debe considerar al Plan Integral de Desarrollo y Sustitución (PIDYS), como el marco institucional a partir del cual se establecerán las condiciones y plazos de acciones de políticas que aseguren respuestas a

las nuevas opciones de desarrollo que se generen para las zonas de producción tradicional y excedentaria en transición

Estos dispositivos son complementados con el Decreto Supremo 22270 del 26 de julio de 1989, cuyo propósito es fortalecer los marcos institucionales que hagan posible la dirección, coordinación, aplicación y ejecución de los programas y proyectos de desarrollo socioeconómico sostenido en las regiones productoras de coca de acuerdo a la legislación vigente. En este sentido indica que el Plan Integral de Desarrollo y Sustitución de Cultivos de Coca (PIDYS) será el marco institucional en el cual el gobierno ejecute en coordinación con los campesinos productores de coca, programas y proyectos de desarrollo regional y de sustitución voluntaria en forma orgánica, que tienda a reducir la producción excedentaria de coca. Es el instrumento técnico y organizativo de aplicación de las normas establecidas en el ordenamiento jurídico vigente.

El Art 4 señala como objetivos del Plan de Desarrollo y Sustitución los siguientes:

- Promover la sustitución y reducción de los cultivos excedentarios de producción de hoja de coca.
- Impulsar el desarrollo económico y social alternativo al proceso generado por la economía de la producción de la hoja de coca.
- Elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos de acuerdo con los objetivos y políticas nacionales

En Art 6 señala que el PIDYS para lograr sus objetivos tiene como medios los siguientes programas:

- Reconversión agrícola: sustitución y reducción voluntaria
- Reactivación económica: crédito, comercialización y agroindustrialización.
- Desarrollo regional: infraestructura productiva (electrificación, vinculación caminera) y social (salud, educación)
- Participación social: fortalecimiento organizativo, capacitación y promoción de organismos económicos.

Hay que destacar que estos dispositivos legales y particularmente la ley 1008 fue el resultado de un largo proceso de concertación que involucró a las diferentes partes interesadas como el gobierno, las organizaciones campesinas, los partidos políticos, e inclusive las instituciones de cooperación bilateral. Las orientaciones más destacables de este dispositivo son: i) la distinción que se establece entre consumo y uso lícito de la hoja de coca con el uso ilícito, ii) implícitamente la ley contempla una estrategia de

actuación diferenciada sobre tres zonas de producción, previamente calificadas para estos efectos, iii) se percibe la sustitución de cultivos de coca como un proceso global orientado a modificar la economía y los efectos sociales ocasionados por el tráfico ilícito de coca y sus derivados iv) introduce mecanismos de concertación entre el Estado y los productores de coca en el marco de los PIDYS, v) se crea un mecanismo de financiamiento de los planes y programas de desarrollo alternativo, y finalmente vi) legitima como instrumento técnico-normativo e institucional al Plan Integral de Desarrollo y Sustitución (PIDYS)

2 Colombia

La legislación colombiana [1] sobre drogas se remonta a principios de siglo con la Ley 11 de 1920 sobre "importación y venta de drogas que causen hábito pernicioso" tratándose de un simple reglamento administrativo con penas pecuniarias. En 1928 se expide la Ley 20 sobre "importación y venta de drogas que conformen hábito pernicioso" y abre la reglamentación administrativa al señalamiento de sustancias que han de ser objeto de la vigilancia y establece multas para quién las fabrique.

Mediante el Decreto 1377 de 1930, el Gobierno Nacional reglamenta en forma más técnica la importación y venta de las entonces denominadas "drogas heroicas".

En 1933 mediante la Ley 18 el Gobierno Nacional es autorizado por el Congreso de la República para adherir a la Convención suscrita en Ginebra el 13 de julio de 1931, como complemento a las disposiciones de las Convenciones Internacionales sobre el Opio.

El nuevo Código Penal, Ley 95 de 1936, sanciona a quién "de modo clandestino o fraudulento elabore, distribuya o suministre sustancias narcóticas o las mantenga en su poder con los mismos fines". Posteriormente, le Ley 45 de 1946 cambia las expresiones narcótico y drogas heroicas por estupefacientes, aumentando considerablemente algunas sanciones.

En 1955 el Gobierno expide un estatuto, sobre "Prevención Social" Decreto 0041 que rige por cerca de 15 años, en el cual se castiga, entre otros, a quienes comercien o faciliten ilícitamente drogas estupefacientes; aparece por primera vez una referencia clara a la marihuana y se llega a aplicar la misma pena al usuario que al cultivador.

En 1964 se expide el Decreto 1699 sobre "Conductas Antisociales" el cual sustituye el 0014, consigna una sanción de dos a cinco años, a "quien sin permiso de autoridad competente, cultive, elabore, distribuya, venda, suministre marihuana", aun cuando se marca una tendencia a la discriminación del uso.

---

1 Tomado del informe nacional de consultoría encargado por el IICA a la Dra. Maria Teresa Amaya

Durante el período comprendido entre 1968 y 1971 se lleva a cabo una Reforma Judicial en el país, se expide un Código de Policía, Decreto 1118 de 1970, con el claro propósito de despenalizar las conductas relacionadas con estupefacientes y sanciona con multas o arresto a traficantes y productores. Sin embargo, pronto hubo necesidad de convertir en delitos ciertas conductas que habían pasado a ser contravenciones, motivado esto por el auge del tráfico que ya empezaba a ser considerado como una grave amenaza para la sociedad. Por tal motivo, el Decreto 522 de 1971, volvió a sancionar con penas privativas de la libertad. En ese mismo año, se inician los primeros planteamientos acerca de la necesidad de crear un organismo central que coordine las políticas oficiales relacionadas con esta materia. Al respecto, en 1973 se crea el Consejo Nacional de Estupefacientes. Surge entonces el Decreto 1188 de 1974 el cual rige todo lo relacionado con Prevención, Represión y Rehabilitación.

Ante la progresiva amenaza para la estructura institucional, económica, social y moral del país representada por la comisión de delitos y contravenciones relacionadas con el narcotráfico, se expide en 1986 el "Estatuto Nacional de Estupefacientes" o Ley 30, convirtiendo en legislación ordinaria algunas normas dictadas al amparo del Artículo 121 de la Constitución Nacional vigente, y ante la insuficiencia del estatuto de 1974. Se actualizan las disposiciones vigentes y se recoge en un cuerpo integrado toda la legislación existente al respecto.

Los artículos de este Estatuto, que hacen referencia a los cultivos y plantaciones son : el artículo 5 al señalar que "El Consejo Nacional de Estupefacientes, en coordinación con los Ministerios de Agricultura y Salud, reglamentará el control de las áreas donde se cultiven plantas para la obtención o producción de drogas. Estas plantas sólo podrán ser cultivadas previa licencia expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se establezca". El artículo 7 indica que "El Consejo Nacional de Estupefacientes reglamentará los cultivos de plantas de las cuales se produzcan sustancias estupefacientes y el consumo de éstas por parte de las poblaciones indígenas, de acuerdo con los usos y prácticas derivadas de su tradición y cultura". el artículo 8 "El Consejo Nacional de Estupefacientes podrá ordenar la destrucción de toda plantación que no posea licencia, o autorizar su utilización con fines lícitos, de conformidad con la reglamentación que se expida" y el artículo 9 indica que "toda campaña tendiente a evitar los cultivos y la producción, tráfico y consumo de sustancias estupefacientes, deberá ser dirigida y supervisada por el Consejo Nacional de Estupefacientes, directamente o a través del Comité Técnico que se crea por medio de la presente ley"

La Ley 30 tipifica las conductas y gradúa las penas de acuerdo con el daño social, los diversos comportamientos delictivos, establece normas relativas al tratamiento y la rehabilitación de farmacodependientes, al control de aeronaves y automotores, fija los procedimientos para la destrucción, distribución y consumo de estupefacientes, así

como para el decomiso de bienes muebles y de medios de transporte utilizados para tal actividad. Se reglamenta el Consejo Nacional de Estupefacientes y se prevee la constitución de los Consejos Seccionales a cuyo cargo queda la vigilancia sobre la ejecución de planes y programas del Consejo Nacional y la recomendación de políticas y programas que se desarrollen a nivel regional.

En 1990, mediante el Decreto 494 del 27 de febrero se crea la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Justicia, Decreto expedido en ejercicio de las facultades del Estado de Sitio, y mediante el Decreto 2272 del 4 de octubre de 1991 se adopta como legislación permanente.

La DNE, según el Artículo 3 del mencionado decreto, tiene como uno de sus objetivos fundamentales, "Coordinar el Desarrollo y Ejecución de las Políticas del Gobierno Nacional, en materia de Control, Prevención y Represión de Estupefacientes". El Artículo 8 de este decreto establece que "La Dirección Nacional de Estupefacientes contará con la siguiente estructura : Director Nacional (de quien depende la Oficina de Planeación, y la Oficina de Estupefacientes), Secretario General, Subdirección de Administración de Bienes Subdirección Jurídica, Subdirección de Coordinación y Subdirección de Operativa Interna".

El Artículo 9 del mismo decreto establece como función para la Oficina de Planeación el "elaborar en coordinación con las entidades públicas competentes, los estudios necesarios para desarrollar programas de sustitución de cultivos". Finalmente hay que destacar que el artículo 17 de este dispositivo, al señalar la composición del Consejo Nacional de Estupefacientes (creado por el artículo 89 de la Ley 30 de 1986) ya no considera al Ministro ni al Viceministro de Agricultura como miembro del mismo.

Posteriormente, la Directiva Presidencial Número 5 del 28 de diciembre de 1991 sobre responsabilidades de las entidades del estado en el desarrollo de la Estrategia Nacional Contra la Violencia, establece "para la ampliación de los Programas de Desarrollo Alternativo en las zonas de cultivo de coca, marihuana y amapola, orientados a presentarles a los cultivadores posibilidades de producción que les asegure una estabilidad económica y social, el Ministerio de Justicia a través de la Dirección Nacional de Estupefacientes, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, y en coordinación con las entidades pertinentes, presentará al Consejo Nacional de Estupefacientes un programa de Desarrollo Alternativo para las Zonas", este documento fue presentado al Consejo Nacional de Estupefacientes en febrero de 1992.

A modo de conclusión se puede indicar que la legislación colombiana hace referencia al tema del desarrollo alternativo recién en los últimos meses, habiendo más bien enfatizado los aspectos de sustitución de cultivos.

Esta característica pueda quizás ser explicada por la poca importancia que reviste en este país tanto las extensiones de los cultivos ilegales, como los problemas socioeconómicos del medio rural inherentes a esta actividad. El mayor acento de la ley se dirige a las medidas de interdicción, erradicación de cultivos y represión, dirigidas mayormente a combatir a los narcotraficantes. Los primeros programas de sustitución de cultivos fueron solicitados por el Consejo Nacional de Estupefacientes al Ministerio de Agricultura, institución que diseñó los programas dirigidos a los cultivadores con base en la experiencia nacional de desarrollo rural integrado

3 Perú

En el Perú el hábito de la masticación y el hecho de que la coca ha sido un cultivo ancestral relacionado a los ritos y costumbres de los antiguos peruanos sobre todo andinos, ha dado como resultado que una proporción de su producción sea declarada como legal, aunque sometida a la fiscalización por parte del estado, creándose para ello el Estanco de la Coca mediante ley Nº 11046 del año 1949, . La suscripción por el Perú de la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes, originó que el país se comprometiera a fiscalizar el cultivo de la coca y a erradicar las plantaciones ilícitas.

En este contexto los dispositivos legales se orientaron a la erradicación del hábito de la masticación de la hoja de coca en el Perú, debiendo además procederse a restringir las áreas cultivadas con el arbusto de la coca, hasta circunscribirla a extensiones cuya producción sea estrictamente necesaria para su exportación y para finalidades médicas y de investigación científica.

La legislación peruana sobre coca es muy frondosa, por lo que se hará referencia únicamente a aquellos dispositivos orientados a la lucha contra la droga que data desde la década de los sesenta, y en especial a aquellos referidos a la sustitución de cultivos. Los dispositivos legales más importantes son los siguientes:

El Decreto Supremo Nº 254-64-DGS del 11 de diciembre de 1964: delimita un conjunto de distritos y departamentos como los únicos autorizados para el cultivo del arbusto de la coca y suprime otros que habían sido autorizados por Decreto Supremo del 2-8-49, dándoles a los cultivadores de ésas áreas un plazo de dos años para que sustituyan esos cultivos por otros productos agrarios. Este dispositivo encarga al Ministerio de Agricultura y al Banco de Fomento Agropecuario del Perú dar ayuda técnica y económica a los cultivadores de éstas áreas para que sustituyan sus cultivos de coca. Así mismo se dispone que los Bancos de Fomento Agropecuario e Industrias no otorgarán créditos para fomentar el cultivo del arbusto de la coca, ni para la implantación de secadoras u otros elementos usados en el beneficio de las hojas. Se restringe también, la movilización legal de la coca a productores o comerciantes debidamente inscritos en los padrones del Estanco de acuerdo a procedimientos establecidos por éste.

Ley General de Drogas (Decreto Ley Nº 22095) del 21 de diciembre de 1978, tiene como objetivo la represión del trafico ilícito de drogas que producen dependencia, la prevención de su uso indebido, la rehabilitación biosocial del drogadicto y la reducción de los cultivos de la planta de coca. Este dispositivo señala que los lineamientos de política orientados al logro de los objetivos enunciados serán establecidos por un Comité Multisectorial de Control de Drogas, integrado por los Ministros: del Interior, quien lo presidirá, de Agricultura y Alimentación, de Industria, Turismo e Integración, de Educación, de Salud, Economía, Finanzas y Comercio y un vocal de la Corte Suprema de Justicia de la República, designado por su sala plena.

En lo referente a la Producción, Comercialización y Control, esta ley prohibe el cultivo de la coca y almácigos en nuevas áreas del territorio nacional, incluyendo renovaciones y recalces en los cultivos existentes.(art 31). Según este artículo, a la fecha actual, los predios con cultivos de coca, cualquiera sea su extensión deben ser considerados ilícitos.

El art 35 indica que serán incautados por el Estado y adjudicados a favor de los campesinos sin tierra, los predios de propiedad individual que total o parcialmente estuvieran cultivados con coca y no procedieran sus propietarios a sustituir o erradicar dichos cultivos en los términos siguientes:

- Predios de más de diez hectáreas, dentro de dos años computados desde la fecha de vigencia de la presente ley, y

- Predios de cinco a diez hectáreas, dentro de tres años computados desde la fecha de vigencia de la presente ley

Actualmente dichos plazos están vencidos, no habiéndose cumplido aún con la obligación de sustituir o erradicar esos cultivos, encontrándose por lo tanto en situación de ilícitos

El art 36 establece que "El Ministerio de Agricultura y Alimentación propondrá anualmente al Comité Multisectorial las áreas de erradicación y las de sustitución gradual del cultivo de coca, según el caso, de los predios de propiedad individual de menos de cinco hectáreas y los de las empresas asociativas de acuerdo a la mayor capacidad de uso de los suelos". Tanto en el art 35 como en el 36 priman como criterios de erradicación, sustitución e incautación, el hectareaje total del predio y no el hectareaje de dicho cultivo, lo cual imposibilitó el desarrollo de acciones de reconversión con los pequeños parcelarios de coca.

Este dispositivo introduce la actuación de la Policía en las acciones de reducción y sustitución de cultivos al señalar en su art 37: "La Guardia Civil del Perú colaborará especialmente en la aplicación y control de las normas de reducción y sustitución de los cultivos de coca, así como de los concernientes al cultivo de especies vegetales prohibidos; poniendo a los infractores inmediatamente a disposición de la policía de investigaciones del Perú para los fines de Ley". El art 38 indica que "En los Proyectos de Asentamiento Rural que apruebe el Ministerio de Agricultura y Alimentación, tendrán prioridad en la adjudicación los campesinos cultivadores de la hoja de coca que estén comprendidos en los programas de erradicación, así mismo, estos campesinos tendrán preferencia en los contratos de reforestación que otorgue dicho Ministerio. El art 39 introduce una gran condicionalidad para las acciones de desarrollo en las áreas con producción de coca al indicar que "Queda prohibido otorgar, bajo ningún título, asistencia técnica, crediticia, insumos, implementos o maquinaria para predios total o parcialmente cultivados de coca, salvo para la sustitución del cultivo de la coca por otros cultivos". El art 40 indica que "El Ministerio de Agricultura y Alimentación, efectuará los estudios necesarios destinados a la sustitución de la coca por otros cultivos".

Finalmente el art 41 señala que "Sólo el Estado, mediante la Empresa Nacional de la Coca (ENACO), realizará la comercialización interna y externa de la hoja de coca"

Este dispositivo se caracteriza por su énfasis represivo y policial tanto para el agricultor cocalero por más pequeño que sea, como para el agente transformador y comercializador de drogas. Se propugna la destrucción de los cultivos y equipos de trabajo usados en la producción de hoja de coca y la incautación de los terrenos de cultivo.

Decreto Ley Nº 22926 del 4 de marzo de 1980: incorpora al Comité Multisectorial de Control de Drogas, al Ministro de Economía y Finanzas y amplía las sanciones a los infractores de las normas de erradicación y sustitución del cultivo de coca contenidos en el Decreto Legislativo 22095

Decreto Ley Nº 22927 del 4 de marzo de 1980: declara en estado de emergencia los departamentos de Húanuco, San Martín y la provincia de Coronel Portillo del departamento de Loreto, únicamente para los efectos del control de los cultivos de coca, de la destrucción inmediata de los ilícitos y de la incautación simultánea de las tierras, así como para la detención y denuncia de los autores del delito de tráfico ilícito de drogas. De acuerdo a éste dispositivo se entiende como cultivo ilícito a los siguientes:

- Los no empadronados o inscritos de conformidad con la primera disposición transitoria del D.L 22095 y su ampliatoria por D.L 22203
- Los que tengan mayor extensión que la registrada o autorizada.

- Los que tengan plantas o recalces nuevos en contravención al art 31 del D.L 22095

- Los que debieron ser sustituidos o erradicados en el término de dos años, vencido el febrero de 1980, de conformidad al art 35 del D.L 22095

Este dispositivo indica en su art 9 que los propietarios de los predios incursos en el art 36 del D.L. 22095, ubicados en el área de emergencia, erradicarán y sustituirán los cultivos de coca existentes en el término de un año computado a partir de la vigencia del presente D.L, a su vencimiento se aplicará las sanciones pertinentes a los infractores

Este dispositivo sirvió para iniciar los operativos "Verde Mar", con la finalidad de erradicar los cultivos ilícitos de coca, aunque no se llegó a encarar el problema en forma integral y continuada, ni se penalizaron a los pocos procesados de la época.

Mediante Ley 23505, del 6 de diciembre de 1982 se deroga los art 1 y 9 del Decreto Ley 22927, y se levanta el estado de emergencia en que se encontraban los departamentos de Húanuco, San Martín y la provincia de Coronel Portillo del departamento de Iquitos.

A manera de conclusión se puede señalar que la copiosa legislación que sanciona el cultivo de la coca no ha sido aplicada en forma adecuada, debido fundamentalmente a la imprecisión de las mismas y a la falta de una adecuada coordinación entre las instituciones comprometidas en la lucha contra este fenómeno. Hay que indicar además que el enfoque es mayormente represivo, llegando incluso a bloquear las posibilidades de brindar servicios de apoyo a la producción alternativa como son: la asistencia técnica, el crédito, y la regularización de la tenencia de la tierra, servicios éstos que en los años 1982-1985, el Estado tenía la posibilidad de brindar a través del Proyecto Especial Alto Huallaga (PEAH)

Por último se tiene el Decreto Legislativo Nº 753, promulgado por el actual gobierno en noviembre de 1991, con la denominación de "Ley de Bases de la Estrategia Integral de Desarrollo Alternativo para Erradicar el Tráfico Ilícito de Drogas con la Participación de la Población". Se puede indicar que este es el único dispositivo legal vigente que hace referencia al desarrollo alternativo como medio para erradicar el tráfico ilícito de drogas, y se caracteriza por la distinción que establece entre los campesinos cocaleros y los narcotraficantes. Un análisis más detallado sobre este dispositivo se presenta en el Anexo Nº 1 del presente informe.

4 Conclusiones Sobre las Legislaciones Nacionales

Tomando en consideración únicamente los instrumentos legales que contienen aspectos relativos al desarrollo alternativo y a la sustitución de cultivos se puede

indicar que existen diferencias en los dispositivos legales vigentes en cada uno de los tres países. Bolivia dispone de la legislación que mayor énfasis otorga a estos componentes de la lucha contra el narcotráfico, realizando incluso el desarrollo conceptual de los mismos a partir de la importancia que el cultivo de la coca tiene para la economía boliviana. La legislación colombiana no hace mención, sino recientemente a los aspectos del desarrollo alternativo, habiendo desarrollado más bien como programas para los cultivadores la óptica del desarrollo rural integrado y la sustitución del cultivo y su erradicación. El Perú también ha adoptado recientemente en su legislación nacional los conceptos de "desarrollo alternativo con participación de la población", aunque no ha compatibilizado aún los nuevos dispositivos con los precedentes que continúan vigentes y que enfatizan los aspectos de erradicación y sustitución de cultivos.

Resulta conveniente indicar que el desarrollo alternativo y la sustitución al que hacen referencia las recientes legislaciones de los países, así como los discursos no necesariamente significan lo mismo: para la legislación y la administración boliviana el concepto de desarrollo alternativo postula la creación de un contexto multisectorial e integral articulado a los objetivos de la estrategia nacional de desarrollo económico y social del país. En este sentido el desarrollo alternativo debe ir más allá de la simple sustitución de los cultivos de coca en las áreas excedentarias para modificar la dinámica económica y social generada por el tráfico ilícito y la producción de coca, mediante la adopción de nuevos patrones productivos y sociales lícitos que aseguren el ingreso suficiente para la subsistencia familiar. Colombia no ha definido el contenido del desarrollo alternativo, de un lado porque el cultivo de la coca no es el elemento distorsionante de su economía rural ni campesina y por otro porque en la aplicación de sus programas de sustitución de cultivos ha venido aplicando el enfoque sectorial tradicional del desarrollo rural integrado.

En el caso del Perú este concepto recién ha sido asimilado por la administración gubernamental actual, entendiéndose con ello las posibilidades concretas de los agricultores de las zonas cocaleras existentes y potenciales para desarrollar actividades económicas alternativas, con base en la desregulación de la economía nacional y en particular en la zona de cultivo de hoja de coca

Del mismo modo la sustitución para Bolivia se refiere a la sustitución de la economía de la coca y sus derivados por un desarrollo económico y social alternativo, mientras que para Perú y Colombia la sustitución implica el cambio del cultivo de la coca por otro legal dentro de la economía parcelaria del pequeño productor.

B MARCO INSTITUCIONAL NACIONAL

1 Bolivia

La organización institucional boliviana [2] para hacer frente al problema del narcotráfico se divide en dos niveles: El nivel global y el nivel específico (ver organigramas)

En el marco Institucional Global, se cuenta con los órganos siguientes:

- Consejo Nacional Contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALID) (Creado mediante Decreto Supremo 21666 del 24 de julio de 1987). Es la máxima instancia nacional con que cuenta Bolivia en materia de desarrollo alternativo; prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social y control, fiscalización e interdicción del tráfico ilícito de estupefacientes y sicotrópicos.

  En el Consejo de Ministros de Estado, constituido por: el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto; el Ministro del Interior, Migración, Justicia y Defensa Social; el Ministro de Planeamiento y Coordinación; el Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios; el Ministro de Previsión Social y Salud Pública; el Ministro de Educación y Cultura; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Finanzas; y el Director Ejecutivo de FONADAL.

  El CONALID que se encuentra presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores, define, norma y establece las políticas nacionales, que serán aplicadas a través de las entidades de nivel operativo que son las Subsecretarías de Defensa Social y Desarrollo Alternativo, la Dirección Nacional de Prevención y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo.

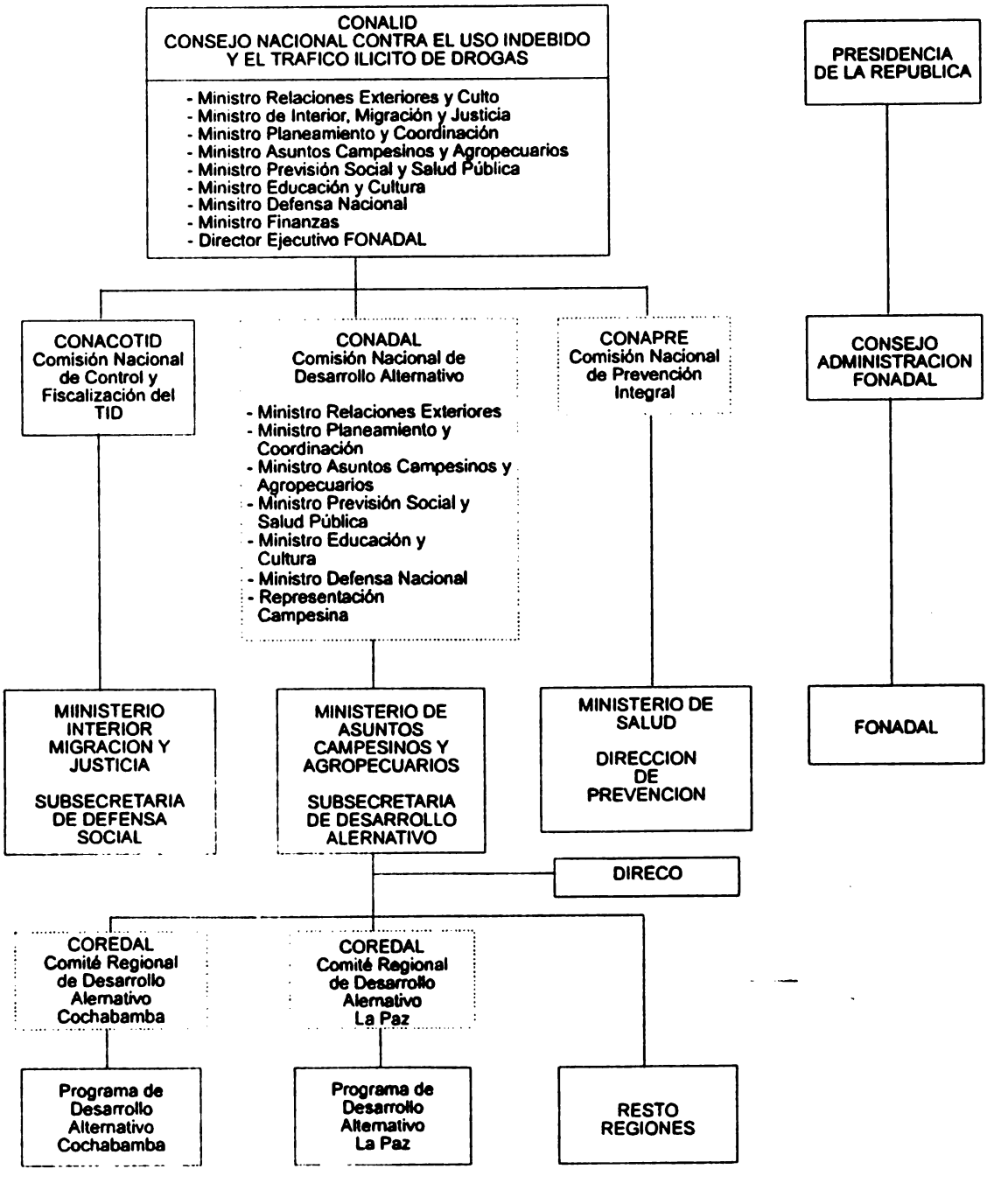
- Las Comisiones Nacionales: de Control y Fiscalización del Tráfico Ilícito (CONACOTID); de Desarrollo Alternativo (CONADAL) y de Prevención Integral (CONAPRE).

  Son Comisiones de naturaleza especializada en la aplicación de la política nacional de interdicción, desarrollo alternativo y prevención respectivamente. Sus funciones son las de aprobar, evaluar y determinar los ajustes necesarios a los planes y programas elaborados por las instituciones operativas en base a los lineamientos que provienen del CONALID.

---

2 Tomado del documento "Lineamientos Generales de la Estrategia Boliviana de Desarrollo Alternativo" presentado por la Delegación Oficial en el seminario "Areas de Convergencia de las Estrategias de Colombia, Perú y Bolivia en materia de Desarrollo Alternativo" - Bogotá, Colombia-Septiembre de 1991

ORGANIGRAMA - DESARROLLO ALERNATIVO
MARCO INSTITUCIONAL GLOBAL
Bolivia



- Instituciones de Nivel Operativo

  Están constituidas por: La Subsecretaría de Defensa Social; la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo y la Dirección de Prevención, Tratamiento, Rehabilitación y Reinserción Social. Cada una de estas instituciones se encuentran bajo la dependencia, con autonomía de gestión, de los Ministerios del Interior, Migración y Justicia; Agricultura y Asuntos Campesinos y del Ministerio de Salud Pública, respectivamente. En este nivel se encuentra también el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL)

  Son instituciones de nivel operativo, encargadas de formular, dirigir y ejecutar las políticas y acciones determinadas por el CONALID a través de programas y proyectos específicos de nivel nacional, regional y local.

El marco Institucional Especifico está conformado por los órganos siguientes:

- Comisión Nacional de Desarrollo Alternativo (CONADAL). (Creada mediante Decreto Supremo No. 22270 del 26 de julio de 1989).

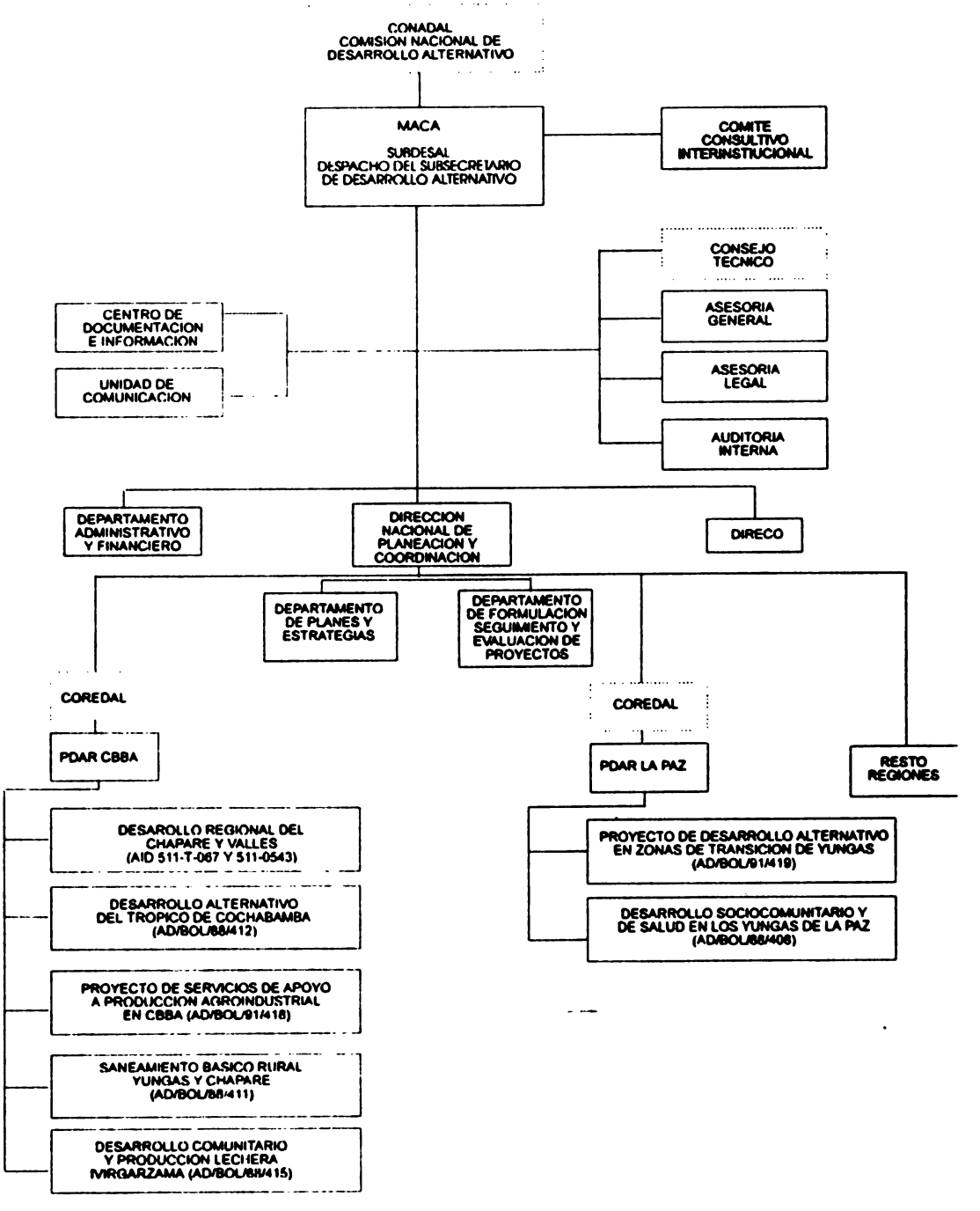
  Es una instancia normativa y de concertación en la aplicación de la política nacional establecida en la Estrategia Nacional de Desarrollo Alternativo y el Plan Integral de Desarrollo Alternativo y Sustitución.

  La Comisión de Desarrollo Alternativo se encuentra Presidida por el Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y/o por el Subsecretario de Desarrollo Alternativo e integrada por: el Subsecretario General de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; el Subsecretario de Planeamiento del Ministerio de Planeamiento y Coordinación; el Subsecretario de Desarrollo Alternativo del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios; el Subsecretario de Coordinación General del Ministerio de Finanzas; el Subsecretario General de Educación por el Ministerio de Educación y Cultura; el Subsecretario de Salud Pública del Ministerio de Previsión Social y Salud Pública; 5 Representantes de los productores de coca y sus instituciones matrices.

  Las principales funciones del CONADAL son:

  Aprobar los planes operativos anuales del Programa Nacional de Desarrollo Alternativo; determinar los ajustes y modificaciones necesarias y evaluar periódicamente su cumplimiento. Finalmente, establecer los mecanismos de ejecución del Plan Integral de Desarrollo Alternativo, incluyendo la reducción voluntaria de los cultivos excedentarios de coca.

ORGANIGRAMA ESPECIFICO
MARCO INSTIUCIONAL
Bolivia



- La Subsecretaría de Desarrollo Alternativo. (Creada mediante Decreto Supremo 21666 del 24 de julio de 1987).

  Se encuentra bajo la dependencia político administrativa, con autonomía de gestión, del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. Realiza las siguientes funciones principales:

  - Planifica y programa la aplicación de la política nacional de desarrollo alternativo.

  - Formula, coordina y evalúa los planes nacionales y regionales, así como programas y proyectos de inversión de desarrollo alternativo en el marco de los lineamientos generales de política y estrategia de desarrollo alternativo y desarrollo económico y social.

  - Programa de reducción voluntaria de los cultivos excedentarios de coca, estableciendo condiciones y plazos, así como montos de una justa compensación.

  - Gestiona y administra recursos de financiamiento y cooperación interna y externa para la ejecución de los planes, programas y proyectos de inversión de desarrollo alternativo en coordinación con los organismos competentes del poder ejecutivo.

  - Actúa como contraparte técnica nacional ante los organismos de la cooperación multilateral y bilateral en la ejecución de programas y proyectos de inversión de desarrollo alternativo.

  - Asesora al Presidente del Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito (CONALID) y sus miembros en la formulación de las políticas nacionales de desarrollo alternativo y al Presidente de la Comisión Nacional de Desarrollo Alternativo (CONADAL) y sus miembros en lo concerniente a la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo alternativo.

  - Recibe de otras instituciones, analiza y aprueba en coordinación con la Subsecretaría de Inversión Pública los proyectos de desarrollo que requieren de financiamiento y que se enmarcan en los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo Alternativo.

  - Dirige, coordina y supervisa las actividades y funciones de las instancias técnicas y administrativas de nivel nacional, regional (PDAR(s) y proyectos locales.

Para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones la SUBDESAL se encuentra organizada en tres ámbitos: Nacional, Regional y Local.

- En el ámbito nacional, se encuentra el Despacho del Subsecretario de Desarrollo Alternativo, la Dirección Nacional de Planificación y sus áreas de Planes y Estrategias, Proyectos, Seguimiento y Evaluación, así como el área Administrativa Financiera.

- Dependiente de la Subsecretaría se encuentra también la Dirección de Reconversión Agrícola (DIRECO), encargada del proceso de reducción de las hectáreas excedentarias de cultivos de coca, con sede en Cochabamba.

- En el ámbito Regional, está constituido por los Programas de Desarrollo Alternativo de La Paz y Cochabamba.

- Los PDAR's están organizados por los Comités Regionales de Desarrollo Alternativo (COREDAL), de representación del Gobierno y productores. Y, una organización técnica y administrativa interna.

- Su principal función es de coordinación de los procesos de planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de nivel regional de desarrollo alternativo en las regiones.

- En el resto de las regiones se trabajará a través de corporaciones regionales y otras instituciones públicas o privadas, bajo modalidades específicas para cada proyecto.

- El ámbito local, está constituido por los comités locales de desarrollo alternativo (COLODAL) de representación de ejecutivos de proyectos y representación de productores, así como de unidades ejecutoras o proyectos específicos. A este nivel se encuentran los proyectos en ejecución.

- El Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (Creado mediante la Ley 1008 y puesto en funcionamiento el 15 de julio de 1991). Es una entidad de financiamiento de planes, programas y proyectos correspondientes al Programa de Emergencia de desarrollo alternativo cuya finalidad es mitigar el costo social y económico de los procesos de reducción de cultivos excedentarios de coca. Tiene como objetivo crear, en el corto plazo, opciones de ingresos y empleo temporal mientras maduren las inversiones de largo plazo. Sus principales funciones son:

    - Gestionar, captar y administrar eficientemente recursos internos y externos del Programa de Emergencia.

- Identificar y evaluar obras y proyectos de infraestructura económica, social y de apoyo a las actividades productivas que demandan la máxima utilización de mano de obra y sirvan de enlace para las inversiones de desarrollo alternativo de largo plazo.

- Controlar la ejecución de los proyectos y realizar el seguimiento de los desembolsos del financiamiento controlado, utilizando sistemas de gestión de proyectos.

2 Colombia

A partir del marco jurídico que regula la acción del Estado Colombiano frente al problema de las drogas, y de los acuerdos realizados con el Programa de las Naciones Unidad para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP) y la Oficina de Servicios de Proyectos (OSP), entidades financiadoras y ejecutoras respectivamente de los programas de desarrollo alternativo en el territorio nacional, se desprende el siguiente esquema institucional [3], recientemente acordado y todavía en proceso de implantación:

- ***Consejería Presidencial para la Política Social,*** a través del Plan Nacional de Rehabilitación: Organismo Nacional de Cooperación para los Proyectos:

  - Col 85/426 Sustitución de Cultivos Ilícitos en el sur del Cauca y norte de Nariño.

  - Col 89/627 Sustitución de Cultivos Ilícitos en el sur del Cauca y norte de Nariño.

  - Col 89/627 Sustitución de Cultivos Ilícitos en el Piedemonte del Putumayo.

  - Col 89/627 Sustitución de Cultivos Ilícitos en el departamento de Guaviare.

- ***Dirección Nacional de Estupefacientes,*** adscrita al Ministerio de Justicia: Organismo rector de la política colombiana contra las drogas estupefacientes. Formula, coordina y concerta políticas nacionales e internacionles frente al tema de su competencia. Diseña planes, programas y proyectos con un enfoque integral que involucra el desarrollo alternativo.

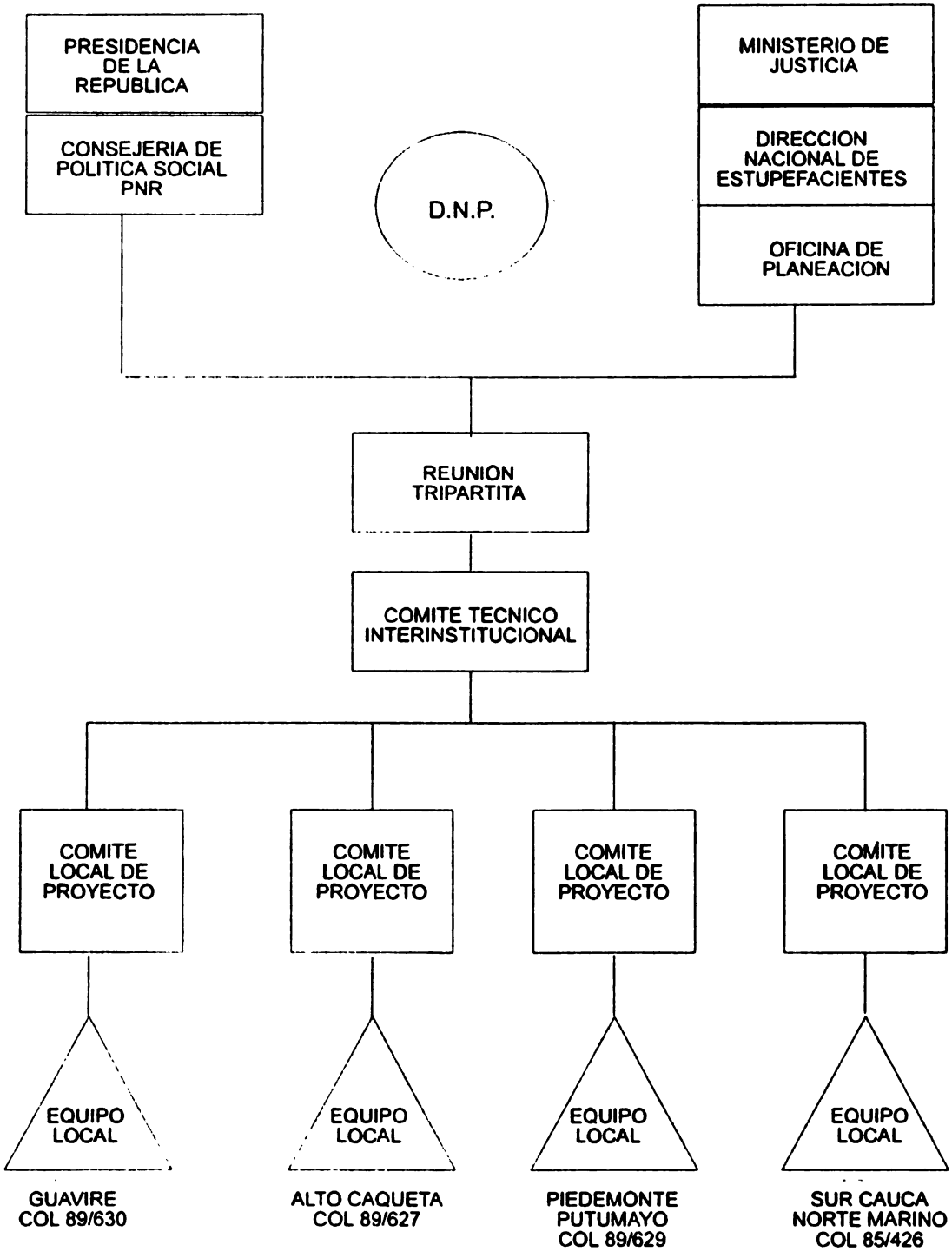
- ***Reunión Tripartita,*** instancia de orientación política y programación de los proyectos de sustitución de cultivos de coca en el cual confluyen los organismos del estado y de las Naciones Unidas (UNDCP y OSP) responsables de la ejecución de los mencionados proyectos. Su integración y dinámica definitivas se está decidiendo actualmente.

---

3 Op-Cit 1

ORGANIGRAMA PARA LA EJECUCION DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO

Colombia



- *Comité Técnico Interinstitucional*, instancia de apoyo técnico y seguimiento de los cuatro proyectos, integrada por delegados de la DNE, el Ministerio de Agricultura, el Plan Nacional de Rehabilitación, el UNDCP, la OSP y los coordinadores de los proyectos.

- *Comité Local de Proyecto*, instancia de concertación local de los proyectos de desarrollo alternativo, conformada por el coordinador de cada uno de ellos y el respectivo delegado regional del PNR, como organismo de cooperación.

- *Equipo local de Proyecto*, responsable de la realización de las actividades de cada proyecto en campo. Bajo la dirección del Coordinador de Proyecto, un equipo interdisciplinario de profesionales, promotores y extensionistas, programa y ejecuta, con participación comunitaria y concertación interinstitucional local, planes de operaciones semestrales y anuales dentro de un enfoque de desarrollo microregional articulado al desarrollo departamental y regional.

- *Departamento Nacional de Planeación-División Especial de Cooperación Técnica Internacional*, dado que el grueso de los recursos de los proyectos de desarrollo alternativo provienen de la cooperación internacional, esta oficina desempeña un papel permanente en sus procesos de concertación o refinanciación; simultáneamente programa los recursos de contrapartida nacional que requiere la cooperación extranjera. Cuenta con el apoyo técnico de la Unidad de Desarrollo Agrario del mismo DNP.

El organigrama para la Ejecución de los Proyectos de Desarrollo Alternativo se diseño a partir de las recientes decisiones que han reajustado el esquema de ejecución de los proyectos. Se plantea como una interpretación propia del momento actual, pues no se cuenta aún con un organigrama oficial; éste puede ser expedido durante setiembre, mes en el que se realizará la próxima reunión tripartita.

Si bien esta organización refleja las instancias de decisión y coordinación que se han creado para establecer espacios de cooperación entre las Naciones Unidas y el Gobierno Nacional, la ejecución administrativa y financiera de los cuatro proyectos locales, es realizada directamente por la OSP.

3 Perú

En el Perú las instancias vigentes para formular los lineamientos de política orientados al logro de los objetivos de lucha y erradicación del narcotráfico son aquellas establecidas por el Decreto Ley 22095 conocido también como "Ley General de Drogas". Este dispositivo establece que las políticas para erradicar el tráfico ilícito de drogas, prevenir su uso indebido, rehabilitar al drogadicto y reducir los cultivos de coca serán establecidas por un Comité Multisectorial de Control de Drogas, integrado por los Ministros: del Interior, quien lo presidirá, de Agricultura y Alimentación, de

Industria, Turismo e Integración, de Educación, de Salud, de Economía y Finanzas y un vocal de la Corte Suprema de Justicia de la República, designado por su sala plena

El Decreto Legislativo 22095 establece que el Comité Multisectorial de Control de Drogas tiene las atribuciones siguientes:

- Aprobar los lineamientos de política que proponga la Oficina Ejecutiva o establecer los que estime conveniente
- Dictar las normas complementarias que sean necesarias para el mejor cumplimiento de la ley, en especial las correspondientes a determinar las áreas de reducción progresiva del cultivo de coca y su comercialización
- Disponer la ejecución de acciones por parte de la Oficina Ejecutiva y encomendar las de control multisectorial que sean necesarias;
- Proponer las medidas concernientes para alcanzar la ley; y,
- Designar el organismo que deba representar al país, en eventos internacionales, en atención a su especialidad.

El art 78 de este dispositivo establece la creación de la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas, la misma que será incorporada a la estructura del Ministerio del Interior, en la condición de Organo de Coordinación, bajo dependencia directa y exclusiva del ministerio del interior"

El art 79 señala que la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas, con base en los lineamientos de política aprobados por el Comité Multisectorial estará encargada de:

- Planear, normar, coordinar y controlar las actividades que a nivel nacional sean necesarias para alcanzar los objetivos previstos en el presente Decreto Ley;
- Comunicar a los sectores administrativos las decisiones del Comité Multisectorial para que éstos las ejecuten y controlen;
- Supervisar la ejecución de las actividades programadas;
- Recibir, registrar y canalizar los bienes, recursos técnicos y/o económicos que sean donados para su aplicación en el logro de los objetivos de la presente Ley; así como disponer el uso de bienes incautados o decomisados;
- Promover la cooperación internacional contra el tráfico ilícito y uso indebido de drogas; y

- Mantener relaciones con organizaciones internacionales y con las que se han suscrito convenios y/o entidades afines.

De otro lado el Decreto Legislativo Nº 753 crea el Instituto de Desarrollo Alternativo (IDEA), como entidad del ejecutivo responsable de la conducción de la estrategia integral de desarrollo alternativo. Este es un organismo público descentralizado (dependiente del Presidente del Consejo de Ministros), al que se le otorga autonomía técnica, económica, financiera y administrativa. Las funciones que se le otorgan a esta institución son las siguientes:

- Proponer al Presidente del Consejo de Ministros un programa de reforma de las estructuras económicas y legales vigentes que impiden u obstaculizan el desarrollo de una economía social de mercado en las Zonas Especiales. Dicha reforma estructural debe estar orientada así mismo a la instauración de nuevas instituciones que garanticen el desarrollo alternativo.

- Dirigir, ejecutar, coordinar, y supervisar el cumplimiento de las reformas, procedimientos y medidas a que se refiere el numeral precedente

- Proponer, negociar y suscribir los acuerdos de sustitución de cultivos;

- Proponer al Presidente del Consejo de Ministros la creación de las Zonas Especiales

- Proponer al Presidente del Consejo de Ministros las políticas, normas y decisiones que tengan incidencia en el desarrollo de las acciones de sustitución de cultivos, desarrollo alternativo y control de la producción de la hoja de coca. Las normas respectivas serán aprobadas y refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros quien es el responsable político de las mismas.

- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos de sustitución celebrados con los agricultores y de los contratos celebrados entre agricultores y terceros con la finalidad de: i) hacer efectiva la resolución de pleno derecho de las adjudicaciones en propiedad y asignaciones de otros derechos sobre la tierra a que se refiere el artículo 8, ii) imponer las sanciones administrativas que se establezcan en las normas reglamentarias respectivas

A manera de comentario general podemos indicar que no se ha previsto ni existe una relación de coordinación ni de complementaridad entre los órganos creados por la Ley General de Drogas y los que prevee el Decreto Legislativo Nº 753. En algunos campos se puede incluso indicar que existe duplicidad de funciones que serán necesarias corregir.

4 Conclusiones sobre el Ordenamiento Institucional Nacional

Bolivia ha establecido una organización institucional que cubre todos los niveles de la administración pública involucrados en la lucha contra el narcotráfico. Esta organización tiene dos niveles: el nivel global, responsable del diseño, evaluación, reformulación y ejecución de las políticas y acciones de lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas y el nivel específico para el Desarrollo Alternativo que se encarga de normar y concertar la aplicación de la política nacional en materia de desarrollo alternativo, contenido en el PIDYS, incluyendo la reducción voluntaria de los cultivos excedentarios. Aún cuando esta organización institucional aparenta ser frondosa burocrática y centralista, se puede señalar que su cobertura para el desarrollo alternativo a nivel nacional, regional y local al incorporar la participación de los productores de hoja de coca y sus instituciones matrices le otorga la capacidad de concertar los planes, su evaluación, así como la ejecución de los mismos en los tres niveles.

Colombia está en proceso de adecuar su organización institucional para el desarrollo alternativo en función de las exigencias actuales de lograr eficiencia en la ejecución de los proyectos de desarrollo alternativo, tomando en consideración que la casi totalidad de ellos, se efectúa con el concurso de la cooperación multilateral de la UNDCP/OPS. A la fecha no se dispone aún de un esquema institucional definido para la ejecución de la política nacional de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos, aunque si es claro que la Dirección Nacional de Estupefacientes adscrita al Ministerio de Justicia es el organismo rector de la política colombiana contra las drogas estupefacientes y que el Ministerio de Agricultura ya no tiene injerencia en la ejecución ni en la formulación de las políticas contra el narcotráfico.

En el caso del Perú se puede constatar la existencia de una bicefalia institucional ya que de un lado se tiene a los organismos creados por la Ley General de Drogas 22095 y por el otro se tiene al Instituto de Desarrollo Alternativo, (IDEA), creado mediante Decreto Legislativo N°753. La Ley General de Drogas, crea el Comité Multisectorial de Control de Drogas (conformado por los ministros de estado cuyo sector este involucrado en la lucha contra el narcotráfico) a la que le asigna funciones políticas y normativas relacionadas al cumplimiento de esta ley. El órgano de planeación, coordinación, supervisión y control de los lineamientos de políticas adoptadas por el Comité Multisectorial, es la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas perteneciente al Ministerio del Interior. El Decreto Legislativo N° 753 al crear el IDEA, le asigna a éste la responsabilidad de conducir la estrategia integral de desarrollo alternativo, y entra a duplicar funciones, antes asignadas al Comité Multisectorial de Control de Drogas, por ejemplo en la determinación de las áreas de reducción del cultivo de coca. El IDEA también duplica funciones de la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas, por ejemplo al otorgarle la capacidad de propuesta de políticas, normas y decisiones relativas a la sustitución de cultivos, desarrollo alternativo y control de producción de

Lo mismo ocurre con las atribuciones que ambos tienen para promover la cooperación internacional y las relaciones con organismos internacionales.

En el Anexo No.2 se presenta una propuesta de ordenamiento institucional para el caso peruano.

C LAS POLITICAS ECONOMICAS NACIONALES Y SU RELACION CON LAS POLITICAS DE REDUCCION DEL CULTIVO DE COCA

1 Consideraciones Generales

En la actualidad los tres países andinos producen el 95% de la hoja de coca que se utiliza en la elaboración de clorhidrato de cocaína y otros derivados. Se calculó para 1990 que la región andina tenía una disponibilidad de cocaína para la exportación a los mercados mundiales en un rango de 700 a 890 toneladas, con una proyección para 1991 en el rango de 760 a 970 toneladas [4]. La información disponible sobre superficie sembrada con coca presenta cifras divergentes para cada uno de los tres países, por lo tanto retendremos aquellas manejadas por instituciones estatales. Para Bolivia se estima al año 1987 la existencia de 60,856 has [5], Colombia en 1990 disponía de 41,000 has[6] y el Perú hasta 1991 tenía 242,000 has [7].

Las economías de los países andinos productores de hoja de coca y derivados, se han visto afectadas en distintos grados por el desenvolvimiento de esta actividad ilícita, no siendo aún posible establecer con precisión en cuanto las economías andinas se benefician o por el contrario se perjudican con ella. Por la naturaleza de la actividad y por su inserción internacional, resulta difícil establecer los costos y beneficios del tráfico ilícito de drogas ya que es muy difícil cuantificar con precisión el impacto del flujo de divisas sobre la inversión productiva, la balanza de pagos, la emisión monetaria, los flujos financieros nacionales y el consumo. Se sabe que la mayor parte de divisas de la coca llegan a los países vía el mercado paralelo y se usa mayormente en la compra de contrabando, la subfacturación de importaciones, la compra de bienes inmobiliarios, el turismo al exterior y la fuga de capitales. Pero estas actividades como se sabe no contribuyen al desarrollo económico, aunque se podría decir que el contrabando genera bienestar al consumidor. Sin embargo tanto la subfacturación como el contrabando disminuyen la demanda interna por productos nacionales afectando la producción

---

4 Incidencia del Cultivo de Coca en la Economía Colombiana y Comparación con los Casos de Perú y Bolivia- IICA- Santafé de Bogota, Noviembre de 1991 Informe de consultoría preparado por Fidel H. Cuellar

5 SUBDESAL - MACA

6 Op-cit 4

7 Sistema de Información Geográfica de la Selva Alta del Perú: Resultados 1ra Etapa-APODESA-Agosto de 1991

afectando la producción doméstica. De otro lado hay que considerar que la violencia que genera el narcotráfico, sobre todo en las zonas de producción tienen un efecto negativo inmediato sobre la inversión, particularmente sobre aquella de origen extranjero. Ambos fenómenos aumentan la incertidumbre, haciendo que sean rentables sólo las inversiones con alta rentabilidad y de cortos periodos de maduración.

En relación al sector agropecuario se puede señalar que el cultivo de la coca en la actualidad ha perdido los márgenes de rentabilidad que tenía a fines de los ochenta, entendemos que su cultivo se justifica solo por el hecho de formar parte de la estrategia de sobrevivencia de los pequeños productores parcelarios, ya que les posibilita obtener ingresos monetarios en puerta de finca, mientras que los cultivos de pan llevar les permite el autoconsumo. Durante el boom de precios de la hoja de coca y la pasta básica lavada, esta actividad impactaba negativamente sobre la agricultura legal por el efecto distorsionante sobre los precios de los factores y sobre los precios de los bienes de primera necesidad como los alimentos. Esto produjo la reducción de la superficie de los cultivos legales, tanto en las áreas donde se produce coca como en aquellas que actúan como zonas de expulsión de poblaciones.

Las causas de la expansión brutal del cultivo son múltiples y pueden presentarse de manera global y secuencial de la forma siguiente:

- En la década de los sesenta frente a la presión del campesinado de las zonas andinas en su lucha por la tierra, los gobiernos identificaron a los ecosistemas sub-tropicales como una alternativa al problema de la tierra, promoviendo su ocupación mediante programas de "colonización dirigida" y la construcción de infraestructura vial para brindar acceso a tales áreas, lo que posteriormente ocasionó la "colonización espontánea". El escaso conocimiento que se disponía sobre el funcionamiento de estos ecosistemas, ocasionaron los primeros desastres ecológicos promocionados por los estados, ya que un elevado porcentaje de estas colonizaciones fracasaron.

- El acelerado deterioro de las condiciones de vida de los productores alto-andinos sobre todo en Perú y Bolivia y en menor proporción en Colombia, así como el auge de la exportación tradicional sustentado en los sistemas de plantación como el café, y la extracción forestal selectiva, generaron una fuerte corriente migratoria de campesinos andinos hacia el piedemonte tropical. Estos migrantes pasan desde una primera posición como asalariados a pequeños productores parcelarios del sub-trópico, practicando agricultura con tecnología alto-andina de sus lugares de origen que no es precisamente la adecuada a las condiciones de suelo y clima del sub-trópico. Sin embargo el cultivo de la coca resulta más atractivo para los campesinos de origen andino (al margen de sus ventajas económicas) por la familiaridad con sus prácticas laborales de origen (cultivo en terrenos con fuerte pendiente y sin aptitud agrícola), lo que ocasiona la erosión de estos suelos y la

necesidad de trasladarse continuamente a otras áreas de producción, provocando deforestación.

- En el marco del modelo industrialista de sustitución de importaciones, que caracterizó hasta hace algunos años al desarrollo económico de los países andinos, las políticas económicas y alimentarias practicadas en diferentes grados en los últimos treinta años actuaron en contra de la producción agrícola nacional y favorecieron el desarrollo de una agroindustria altamente dependiente de la importación de insumos alimentarios, donados en unos casos, subsidiados en sus países de origen en otros y/o que ingresaban con franquicias arancelarias, como en el caso peruano. Estas políticas no favorecieron el desarrollo de una agricultura comercial, debido a la imposibilidad de competir con los productos importados subsidiados.

- La crisis de la deuda que caracterizó a las economías de los países andinos en la década de los ochenta, provocó un grave deterioro social y la descomposición de la institucionalidad pública, ocasionando que en muchas áreas de los territorios nacionales, particularmente en las zonas alto andinas y en las del trópico y del sub-trópico se haya perdido presencia, control y la capacidad de acción que legitime la actuación del Estado. Precisamente estas son de un lado las áreas de expulsión de población empobrecida y de otro son las áreas donde se desarrolla el cultivo de la coca.

- El fuerte incremento de la demanda de cocaína en el mercado internacional con sus elevados niveles de precios han llevado a las organizaciones internacionales de narcotraficantes al montaje de sistemas eficientes (pero también violentos) de apoyo a la producción de hoja de coca, acopio, transformación, y comercialización, que se ha traducido en un significativo incremento de las áreas cultivadas con coca, provocando en muchos casos el abandono de los cultivos lícitos y la intervención de muchas áreas de aptitud forestal y de protección.

- El proteccionismo practicado por los países industrializados discriminan los productos de origen tropical, desestimulando el incremento de la oferta exportable y la diversificación de la producción agropecuaria de los trópicos. El ejemplo típico en la actualidad es la drástica caída de los precios del café, como resultado de la suspensión de la cláusula económica del Convenio Internacional del Café, y la amenaza de los países de la Comunidad Europea para imponer restricciones a la importación del banano de los Países de América Latina. Los escasos progresos en materia de liberalización del comercio internacional de productos agrícolas logrados hasta la fecha, como resultado de las negociaciones multilaterales en la Ronda Uruguay del GATT, hacen prever que el mercado internacional en los próximos 10 años no será muy favorable al proceso de sustitución de cultivos.

2 Las Políticas Económicas Nacionales

a. BOLIVIA

i) Contexto Macroeconómico y Medidas de Política

Bolivia tiene una población estimada a 1990 de 7.3 millones de habitantes y una población económicamente activa de 2.3 millones, la economía boliviana durante 1990 presentó un PBI per capita de US$602.7, siendo uno de los países más pobres de Latinoamérica. La extensión territorial dedicada a la agricultura fue para 1988 de 34,610 Km2, aunque las tierras arables representan el 28% de su territorio, con una deforestación de 117 mil has/año entre 1980-1988. Sus indicadores sociales de salud y educación son bajos; su relieve y posición geográfica hacen que sus costos de transporte tanto internos como con el exterior sean muy altos, lo que disminuye la competitividad de sus producciones. La agricultura ocupa cerca de la mitad de la población económicamente activa, principalmente en el altiplano y en cultivos de subsistencia, aunque en los últimos años se ha comenzado a desarrollar un nuevo eje económico en la zona oriental de Santa Cruz de la Sierra, sustentada en la explotación del gas natural y en el crecimiento vertiginoso de una agricultura comercial .

La explotación de los recursos naturales no renovables, especialmente estaño, plata y gas natural, ha generado el grueso de sus exportaciones tradicionales. El sector manufacturero es pequeño y altamente relacionado con las actividades agroindustriales.

En la década de los setenta el PBI creció por varios años a tasas superiores al 5%, debido a los buenos precios de sus exportaciones y a un clima de estabilidad política. El sector público no sólo continuó su expansión rápida iniciada desde los años cincuenta, sino que ejecutó proyectos de inversión de gran escala, financiados en alta proporción con recursos de endeudamiento externo.

Durante el período 1982-1985[8] la economía boliviana registró fuertes desequilibrios macroeconómicos resultantes de dos fenómenos convergentes; el agotamiento del modelo de crecimiento económico implementado en los años 50 y la contracción de los préstamos internacionales que se había constituido en uno de los pilares del crecimiento durante los setenta. Las manifestaciones de la crisis fueron intensos conflictos distributivos, descontrol total de la política monetaria y fiscal, tasas de inflación elevadas, enorme brecha entre el tipo de cambio del mercado paralelo y oficial. Los severos desequilibrios en el ahorro y la inversión afectaron el crecimiento económico general. Al intentar mantener el nivel de gasto público, el déficit fiscal pasó

---

8 Las Políticas Económicas para el Desarrollo y la Integración Agropecuaria - Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana - Abril 1990

del 7% del PBI en 1980 al 23% en 1984, financiado mayormente con emisión monetaria.

Esto condujo la inflación a un nivel del 24.000% en los doce meses anteriores a setiembre de 1985. La política cambiaria de tipos de cambio fijos con ajustes periódicos, creó un gran espacio para el mercado negro, y la tasa paralela llegó a ubicarse hasta en 15 veces el equivalente al tipo de cambio oficial. El mercado de productos agropecuarios, cuyo funcionamiento responde con mayor sensibilidad a las señales de precios, no escapó a la observación general anterior.

El efecto de la inestabilidad macroeconómica sobre el sector agropecuario se manifestó en forma diferenciada, dependiendo de si la producción correspondía a la economía campesina o comercial, el grado de mercantilización del producto, la proximidad a los centros urbanos, de la capacidad de defensa de los agentes económicos, vía precio o indexación al dólar y finalmente, de la posibilidad de evasión de las regulaciones gubernamentales. La inestabilidad macroeconómica trajo un beneficio indirecto muy importante al sector agropecuario, al impulsar las exportaciones ilegales de alimentos, ya que la dinámica hiperinflacionaria provocó una apreciable depreciación del tipo de cambio paralelo real. De esto se puede deducir el potencial que tiene la política cambiaria para darle dinamismo a un sector cuya producción para el mercado supuestamente es muy inelástica a las modificaciones de precios relativos.

Con la llegada al gobierno de Victor Paz Estensoro, en agosto de 1985 se da inicio a la Nueva Política Económica (NPE), mediante la puesta en ejecución de un programa económico sustentado en tres componentes fundamentales: el shock antinflacionario, la liberalización interna y externa de la economía y la reestructuración y disminución del sector público. La medida antinflacionaria más importante fue la estabilización del tipo de cambio, principal indexador informal del proceso inflacionario, respaldada por políticas fiscales y monetarias restrictivas.

Hay que indicar que la NPE, tuvo un impacto diferenciado sobre el sector agropecuario, fundamentalmente en dos niveles: los impactos de las medidas de estabilización y de las reformas estructurales presentes en el programa. La estabilización estableció una nueva estructura de precios relativos, recuperando los precios su capacidad para actuar como indicadores de mercado. El restablecimiento del sistema de precios al parecer eliminó deformaciones en los mercados agropecuarios, pero parece haber revelado los cuellos de botella estructurales del sector agropecuario.

El núcleo central del ajuste estructural de la NPE está en la liberalización de los mercados, en especial del comercio exterior, para esto se eliminaron las restricciones a las importaciones y a las exportaciones y se rebajaron los aranceles. La implementación de la NPE proporcionó un inédito grado de continuidad y estabilidad a la política macroeconómica y, en menor escala, a la actividad gubernamental sectorial.

El nuevo rol de los precios claves de la economía, en especial del tipo de cambio, ahora único, real y flotante, aunque monitoreado a distancia por el Banco Central, produjo modificaciones en el sector agrícola. Entre 1982 y 1985 las altas primas cambiarias habían fomentado el contrabando de algunos alimentos, inclusive de los perecibles. La estabilización del tipo de cambio hizo desaparecer la brecha cambiaria restableciendo competitividades normales en los productos agrícolas; además estabilizó la estructura de costos de los insumos.

El nuevo régimen de política monetaria se tradujo para el sector agropecuario en la contracción de la oferta del crédito agrícola y el incremento del tipo de interés. El Banco Agrícola de Bolivia (BAB) estableció un techo máximo de préstamo de Bs50.000 (alrededor de U$ 20.000) para prestatarios individuales y Bs1.000.000 (alrededor de U$ 400.000) para cooperativas y asociaciones de productores. Los elevados niveles en el tipo de interés junto a las dificultades de acceso al crédito explican también el pobre desempeño de la agricultura post-estabilización.

Las modificaciones de la política comercial parecen ser las que más directamente afectaron a la agricultura. Además esta política ha estado sujeta a muchas indecisiones, grandes modificaciones y controversias, especialmente en lo que se refiere a la política arancelaria. Inicialmente se bajaron los aranceles a una tasa básica de 10% más 10% de su antigua tasa, posteriormente se uniformizaron todos los aranceles con una tasa ad-valorem de 20%. La subsecuente modificación estableció dos tasas: 10% para una lista de bienes de capital y 17% para todos los otros productos. En la actualidad los niveles existentes son de 10% para la mayoría del universo arancelario y 5% para los bienes de capital

La política de unificación arancelaria implicó un fuerte aumento en los aranceles de los fertilizantes y otros insumos químicos importados para la agricultura . Para compensar los sobrecostos producidos por los aranceles, el gobierno estableció un Certificado de Reintegro Arancelario (CRA) de 10% para las exportaciones no tradicionales, incluyendo las agropecuarias. El CRA incrementaba el tipo de cambio efectivo para las exportaciones

Si bien es cierto que la NPE controló la hiperinflación y trajo beneficios potenciales al sector agropecuario, hay que señalar que lo hizo a costa de una profunda recesión que fue intensificada por shocks externos, como la caída del precio del estaño a fines de 1985 y la disminución del precio de venta del gas natural, principales rubros de exportación tradicional. La contracción del nivel de demanda agregada afectó el desempeño del sector agropecuario, provocando el éxodo de un contingente importante de campesinos hacia las áreas de producción del sub-trópico.

La administración Paz Zamora inició actividades en agosto de 1989, enfrentando serias dificultades financieras, a pesar de los avances de la administración anterior.

Estas se manifestaron en la reducción de depósitos bancarios y de reservas internacionales, y en la necesidad de culminar las negociaciones de la deuda externa que todavía estaban pendientes. Al reafirmar el compromiso con una política de estabilidad macroeconómica e incentivos al sector privado, se logró restaurar la confianza de empresarios e inversionistas, y con ello el nivel de los depósitos bancarios. En 1990 el PBI creció 2.6%, principalmente impulsado por el gran desempeño de las exportaciones, las cuales pasaron de US$542.5 a US$830.8 millones entre 1988 y 1990, con un incremento del 53%. Las exportaciones no tradicionales casi se triplicaron en el mismo lapso. El gasto público se mantuvo en niveles bajos, entre otras razones por causa de un lento flujo de crédito externo, y ello permitió que el déficit fiscal descendiera del 5% en 1989 al 3.2% en 1990. La inflación promedio fue del 15% en 1989 y del 18% en 1990.

Entre 1986 y 1990 se negociaron varias reestructuraciones de la deuda pública externa con el Club de París, con el apoyo del FMI y la banca multilateral, en términos concesionales; en lo que hace a la deuda con la banca comercial, ésta se redujo substancialmente, mediante la recompra en 1988 a tasas de mercado (11 centavos por dólar), y el uso de swaps; negociaciones adicionales con Brasil y Argentina permitieron llevar el saldo de la deuda pública externa a US$3,500 millones para finales de 1990.

Durante el año 1991 [9], la economía boliviana tuvo un buen desempeño, alcanzando en su conjunto una tasa de crecimiento del 4.1% en relación a 1990. Este comportamiento positivo se explica por el crecimiento de los sectores productivos mas importantes, el incremento de la inversión total, la reducción de la inflación y del déficit fiscal.

La inflación acumulada anual fue de 14.52%, lo que implica un 35% menos que el año 1990 en el que la inflación anual acumulada llegó a 18.01%, el déficit fiscal respecto al Producto Bruto Interno (PBI), también disminuyó en relación al año 1990, gracias al cumplimiento de las metas previstas en el programa fiscal 1991.

En 1990, el déficit fiscal alcanzaba el 3.2% del PBI, mientras que en 1991 este fue de 2.8%.

Los sectores productivos más representativos sufrieron cambios importantes, para hacer posible una reactivación, más dinámica y permitir una mayor apertura a la inversión privada. El Sector Agropecuario, tuvo un crecimiento del 7.2%, gracias a las condiciones climatológicas favorables y la ampliación de la frontera agrícola, el sector manufacturero, registró un incremento del 6.6 por ciento respecto a 1990. Las industrias de mayor dinamismo fueron las de: productos lácteos (23.8 %), productos

---

9 Información tomada del Informe de Evaluación Desde la Reunión Cumbre de Cartagena, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto-Febrero de 1992-La Paz Bolivia.

molineros y de panadería (21.7 %), bebidas (16.3%) y productos de la madera (15.2%).

El sector minero pese a la caída en los precios internacionales, mostró una tendencia ascendente. En 1991, tuvo un crecimiento del orden de 6.4%. El descenso de los precios se compensó con mayores volúmenes de producción minera, incluso en la empresa estatal COMIBOL.

Cabe señalar que el sector minero atraviesa un período de transformación productiva reflejado en una sustitución del estaño por la producción de minerales como zinc, oro y cobre. Hay que resaltar también la puesta en vigencia de un Nuevo Código de Minería, el cual, rompe con el esquema estatísta tradicional y faculta al sector privado a realizar inversiones en la minería boliviana.

En el sector energético e hidrocarburos se observó un incremento en la extracción de hidrocarburos del 2.9%, debido en gran medida a la política de apertura a la inversión extranjera y un incremento de la inversión pública de Yacimiento Petrolíferos Fiscales Bolivianos (Y.P.F.B.). La Nueva Ley General de Hidrocarburos ha permitido ejecutar contratos de exploración, explotación y recuperación secundaria mejorada con varias empresas extranjeras. Esos contratos de actividad petrolera se realizan en los departamentos de Oruro, Potosí y La Paz.

La inversión de los dos últimos años se caracterizó por un cambio en su estructura institucional y sectorial, como resultado de la política económica del Gobierno, que permitió reasignar funciones a los agentes económicos. Es así que la participación del sector privado en la inversión para 1991 registró un considerable incremento, lo que modifica su nivel de participación en la inversión total en relación al año anterior (La inversión privada en 1991, alcanzó aproximadamente a US$ 367.3 millones, mientras que 1990 fue de US$ 235.5 millones). La inversión pública, continuó jugando un rol preponderante en el crecimiento económico, registrando en 1991, US$ 430 millones, es decir US$ 69.6 millones más que el año anterior (en 1990 la inversión pública alcanzó un nivel de US$ 360.4 millones). La inversión global (pública y privada) para 1991 alcanzó a US$ 797.3 millones, superando al de 1990 en US$ 201.4 millones, lo que significa un incremento para 1991 de 34%, que es uno de los mayores registrados en los últimos años.

ii) Impacto de la economía de la coca

Según el documento "Estrategia Nacional de Desarrollo Alternativo 1990" (elaborado por un grupo de profesionales del sector público, con el asesoramiento de UDAPE)[10], las diferentes etapas del proceso coca-cocaina habrían generado el año 1987 un valor

---

10 Estrategia Nacional de Desarrollo Alternativo 1990- Presidencia de la República de Bolivia

agregado de US$ 1,422 millones, cifra equivalente al 35% del PBI de ese año, aunque se estima que solamente US$ 500 millones permanecieron en el país.

Del mismo modo a esta actividad estarían vinculadas alrededor de 61,641 familias campesinas, (cifra que se incrementaría al considerar a las personas empleadas en actividades generadas indirectamente por los recursos de la economía de la coca), generando 120,827 empleos.

INDICADORES BASICOS DE PRODUCCION DE HOJA SECA

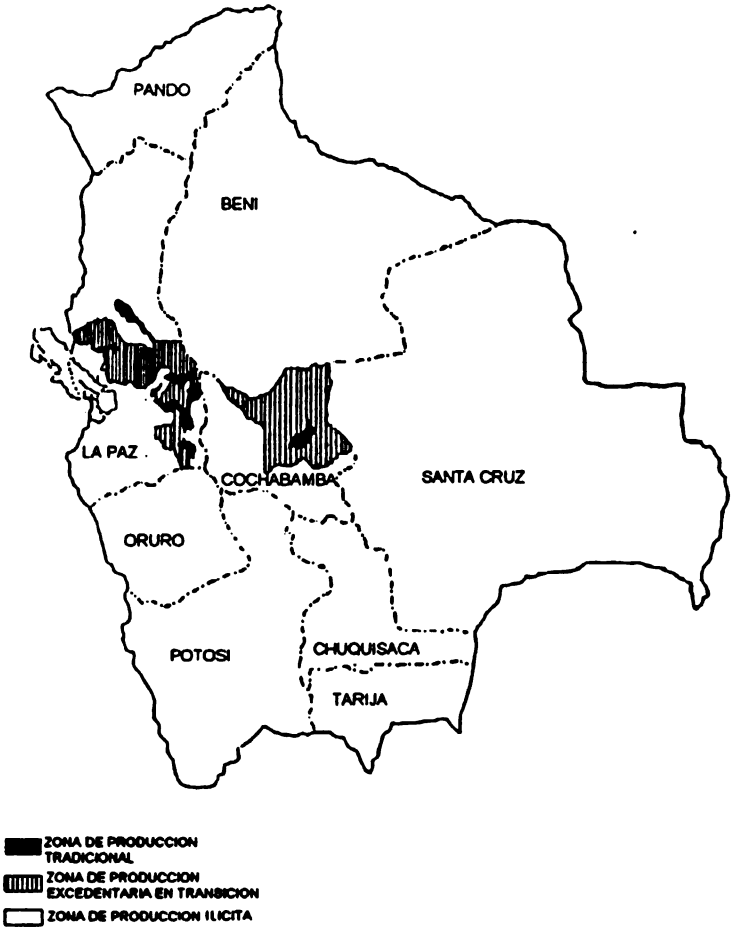
	Expresado en	Chapare	Yungas	Yapacani	TOTAL
No. Productores	Familias	35,942	23,299	2,400	61,641
Empleo Equivalente	Personas	105,003	14,091	1,733	120,827
No.Jornales x Ha.	Jornales	216	210	216	
Valor del Jornal	US$	5	2.5	5	
Superficie Cultivada	Has.	51,198	8,913	845	60,956
Rendimiento	Tm/Ha	2.764	0.936	2.530	
Producción Hoja Seca	TM	141,511	8,343	2,138	151,992
Precio/Tm	US$	1,567	1,567	1,567	1,567
Valor de Producción	US$	221,747,000	13,073,471	3,350,246	238,170,727

Fuente: Elaborado en UDAPE sobre la base de información del PIDYS y MACA

Otras actividades importantes como la agricultura (sin coca), hidrocarburos e industria contribuyeron ese año con 15%, 8.7% y 12.2% respectivamente al total del valor agregado. Tomando en cuenta solo el cultivo de la hoja de coca este contribuyó con 23.4% al total del valor bruto de la producción agropecuaria, situándolo como la actividad más importante del sector.

Las áreas de producción de coca más importantes estan conformadas por los Yungas de La Paz, región conformada por las provincias de Nor y Sud Yungas, del departamento de La Paz donde se cultiva 8,913 has. con un rendimiento promedio de 0.9 Tm/Ha y la región del Chapare conformada por las provincias de Chapare, Carrasco y Tiraque del Departamento de Cochabamba donde se cultivan 51,198 has. con un rendimiento promedio de 2.8 Tm/Ha .

En 1989 el Producto Bruto Interno generado por la economía de la coca representaba el 12% del total del país, y el monto que ingresó en la circulación de bienes y servicios en la economía nacional fue de aproximadamente de US$ 200 millones, es decir casi el 5% del PBI nacional.



En el período 1980-1990, las exportaciones totales descendieron desde US$ 942.2 millones hasta US$ 830.8 millones y las no tradicionales se incrementaron desde US$ 146 hasta US$ 293 millones. Sin embargo las exportaciones de productos derivados de la coca para 1987 (pasta base y clorhidrato) fueron estimados en un valor de alrededor US$ 1,470 millones, es decir casi triplicaron el valor de las exportaciones legales que ese año llegaron a US$ 518.7 millones.

Si bien sólo un estimado de US$ 490 millones permanecen en el país, este monto aumenta significativamente la capacidad de importar de la economía. Es así como el nivel de importaciones (legales e ilegales) llegó en 1987 a un monto de US$ 1,410 millones. Este nivel está muy por encima de la capacidad de importar generada por las exportaciones oficiales y del flujo de capitales externos que recibió el país. El aumento de las importaciones fue reforzado por el efecto revaluador que sobre el tipo de cambio tuvo el flujo de divisas del narcotráfico en un contexto de tasas de cambio libre. El tipo de cambio de paridad para los años 1987 y 1988 se mantuvo entre un 21 y 23 % más bajo que el promedio registrado en los años 70. Es preciso indicar que en esa década, Bolivia dispuso de un importante flujo de divisas debido a las condiciones favorables que tuvieron sus exportaciones y por los flujos del endeudamiento externo.

Durante los 80 a pesar de las condiciones adversas para las exportaciones y las dificultades para el crédito externo, el tipo de cambio de paridad se mantuvo relativamente bajo, por los flujos de divisas provenientes del narcotráfico

La producción de coca y sus derivados tiene características de "economía de enclave" ya que el proceso de producción de derivados de coca genera una demanda intermedia muy baja en comparación con los otros sectores de la economía. Por cada dólar de producción se tiene una demanda intermedia equivalente a:

Agricultura moderna	(27 centavos)
Industria	(30 centavos)
Construcción	(61 centavos)
Coca	(04 centavos)

De este modo se evidencia que no existe un nivel de articulación vía demanda agregada con otros sectores productivos, los efectos más importantes en la economía se dan a través del empleo, los ingresos y la demanda agregada por esta actividad, además del impacto en los servicios y las actividades informales del comercio, el contrabando y el lavado de dólares. Se puede indicar también que esta actividad genera altos costos a la economía nacional ya que provoca un impacto ecológico, económico y social negativo

Por efecto de la revaluación de la moneda nacional, los sectores productivos de bienes transables perdieron competitividad en comparación a los sectores productores de no transables. Así se tiene que la minería, hidrocarburos e industria manufacturera redujo su participación en el PBI de 32.61% en 1977 a 21.62% en 1987. El único sector transable que mostró un incremento en su participación desde 18.03 % a 23.83% en el mismo periodo fue el sector agrícola, pese a las sequías e inundaciones de los primeros años de los 80. Este aumento se debe indudablemente a la fuerte expansión en el cultivo de la hoja de coca.

Comparando la producción de coca con el comercio exterior se puede observar que el crecimiento de la producción de coca durante el período de 1976 a 1989 se incrementó desde 12,000 has hasta 61,641 has y que el valor de las exportaciones de coca ascendió desde 6 TM anuales de PBC en 1976 a cerca de 50 TM anuales en 1984, con un valor cercano a los US$ 18 millones en 1976, hasta 300 millones en 1987. Hay que destacar que el precio de la hoja de coca después de alcanzar su nivel máximo en 1983 con US$ 17 por Kg, declinó en 1986 a US$ 1.7 por Kg, en 1987 a US$ 1.51 por Kg y en 1988 alcanzó US$ 1.38, este se puede explicar por los niveles crecientes de oferta y por el relativo éxito que comienzan a tener las acciones orientadas a reducir la demanda.

SUPERFICIE Y PRODUCCION DE COCA EN EL CHAPARE Y YUNGAS
BOLIVIA

	SUPERFICIE HAS.			PRODUCCION KRGS.		
AÑOS	LA PAZ	CBBA	TOTAL	LA PAZ	CBBA	TOTAL
1963	1,700	1,300	3,000	1,377,000	3,445,000	4,822,000
1964	1,800	1,300	3,100	1,458,000	3,445,000	4,903,000
1965	1,900	1,297	3,197	1,539,000	3,437,000	4,976,000
1966	1,900	1,289	3,189	1,539,000	3,415,000	4,954,000
1967	1,900	2,080	3,980	1,539,000	5,512,000	7,051,000
1968	1,500	1,100	2,600	1,215,000	2,915,000	4,130,000
1969	1,500	1,100	2,600	1,215,000	2,915,000	4,130,000
1970	1,800	2,650	4,450	1,458,000	7,022,500	8,480,500
1971	1,800	3,630	5,430	1,458,000	9,619,500	11,077,500
1972	1,800	4,340	6,140	1,458,000	11,501,000	12,959,000
1973	1,800	5,360	7,160	1,458,000	14,204,000	15,662,000
1974	1,800	6,100	7,900	1,458,000	16,165,000	17,623,000
1975	1,600	9,685	11,285	1,296,000	25,665,000	26,961,000
1976	2,000	10,000	12,000	1,620,000	26,500,000	28,120,000
1977	2,300	10,000	12,300	1,863,000	26,500,000	28,363,000
1978	3,795	15,065	18,860	3,073,950	39,922,000	42,995,950
1979	4,933	15,900	20,833	3,995,730	42,135,000	46,130,730
1980	6,418	16,370	22,788	5,198,580	43,380,000	48,578,580
1981	4,392	23,312	27,704	3,557,420	62,572,150	66,129,570
1982	4,902	26,558	31,459	3,970,243	71,355,287	75,325,530
1983	5,452	30,023	35,475	4,416,111	80,735,232	85,151,342
1984	6,043	33,707	39,750	4,895,023	90,711,984	95,607,007
1985	6,675	37,611	44,286	5,406,980	101,285,544	106,962,524
1986	7,348	41,734	49,082	5,951,982	112,455,912	118,407,894
1987	8,062	46,076	54,138	6,530,028	124,223,088	130,753,116
1988	8,913	51,943·	60,856	7,219,530	148,232,542··	155,452,072

Fuente: *DIRECO*
Inferencias Estadísticas 1980-1987, SUBDESAL.
* *Incluye 845 has. de Yapacani*
** *Incluye 1352 TM producidas en Yapacani*

Se puede indicar que durante el período crítico de la economía boliviana,(1981-1985) provocado por la caída de los precios de los minerales e hidrocarburos, además de una caída significativa de las exportaciones no tradicionales, la drástica reducción en el flujo de capitales y por los fenómenos climáticos que afectó al sector agrícola, el impacto de la economía de la coca alcanzó magnitudes importantes.

Aún hoy de mantenerse las condiciones que determinaron la expansión de las áreas en cultivo, hacia el año 2000 la economía de la coca podría llegar a tener un impacto determinante, si continúa la tendencia creciente de la demanda de los mercados europeos donde el Kg de Clorhidrato cuesta cerca a US$ 45.000 . El valor de estas exportaciones podrían modificar la relación de ingresos de la economía entre los que proceden de la coca y de los rubros formales y no tradicionales.

Es a partir de estas consideraciones que los responsables políticos del proceso de sustitución del cultivo consideran necesario que en el análisis de la economía boliviana

se tome en consideración las interrelaciones entre la actividad de la coca y el resto de la economía. Se ha estimado un requerimiento de US$ 1,800 millones en el próximo quinquenio para compensar los efectos de la caída de los ingresos derivados de la exportación de cocaína.

La reducción de cultivos de coca desde 1987 a 1991 asciende a 14,942 has y representan un volumen de 39,386 TM de coca/ año, es decir cerca de US$ 70 millones anuales se habrían reducido por efectos de la reducción del área cultivada, mediante reducción voluntaria, haciendo un total de US$ 350 millones para el próximo quinquenio y una pérdida de cerca de 10,000 empleos rurales.

De continuar esta tendencia en los próximos 5 años existiría coca para el consumo estrictamente tradicional con 12,000 has en áreas, sin embargo los planes de compensación en las economías locales, regionales y nacional no se orientan al mismo ritmo.

b COLOMBIA

i) Contexto Macroeconómico y Medidas de Política

Para 1990[11] la población colombiana se estimaba en 33 millones de habitantes, con una PEA de 12 millones de habitantes y un PBI per capita de US$1,418. La extensión territorial dedicada a la agricultura fue de 53,470 Km2 para 1988, con una superficie total de tierra arable equivalente al 34% de la superficie del país y un ritmo de deforestación calculado en 890 mil has/año, para el periodo 1980-1988. En las últimas cuatro décadas el país sostuvo un ritmo regularizado de crecimiento del 4.5% anual, junto con el proceso de urbanización y de diversificación de ingresos y logró consolidar la mayor parte de la transición demográfica, hasta llegar al 1.9% de crecimiento poblacional actual. A pesar de la mejora apreciable en los indicadores de desarrollo social, continua existiendo un problema serio de pobreza y falta de oportunidades para amplios segmentos de la población. La dotación de recursos naturales es relativamente abundante en tierra agrícola, agua, energía y minería. El manejo macroeconómico ha sido coherente y el de mayor estabilidad a nivel de los países andinos. La estabilidad política que se ha logrado gracias al bipartidismo ha posibilitado una continuidad democrática. Todos estos elementos han contribuido positivamente al proceso de crecimiento económico del país.

En las décadas de los setenta y ochenta, ocurrieron dos ciclos casi completos del mercado cafetero. Estos ciclos y la forma como se manejó en cada período la política macroeconómica influyeron de manera marcada en la evolución de la economía. Desde 1967 comenzó un período de ajuste cambiario al que la economía respondió

---

11 Op-Cit 4

muy favorablemente, con una tasa de crecimiento del PBI del 6.3% en promedio hasta 1975.

En este año comenzó una bonanza cafetera que, al lado del crecimiento continuo de las exportaciones no tradicionales, y de ingresos externos clasificados en las cuentas de servicios -en buena proporción correspondientes a capitales especulativos-, generó durante un periodo de cinco o seis años una presión muy fuerte y prolongada de mayor demanda agregada. Su magnitud fue superior a los efectos de esterilización de recursos que se adoptaron mediante las políticas de superávit fiscal, bajo endeudamiento externo, severa restricción monetaria y liberalización de importaciones y reducción de aranceles. Como consecuencia, se elevó la inflación y se apreció el tipo de cambio real. Se afectaron las exportaciones no tradicionales y el crecimiento del periodo 1975-80 fue del 5% en promedio.

La economía había pasado en esa década a ser importadora neta de petróleo y no había asimilado por completo el impacto de las crisis energéticas de 1973 y 1979. Cuando bajó el precio del café y de otros productos de exportación y se presentó la recesión internacional de comienzos de los ochenta, las finanzas públicas, que dependían tributariamente en alta proporción del comercio exterior, terminaron dando paso a un déficit fiscal equivalente al 10.8% del PBI en 1983. El crecimiento económico se redujo así a sólo el 1.6% promedio en 1980-83.

En 1984 comenzó un programa de ajuste macroeconómico que incluyó la aceleración de la tasa de devaluación y un fuerte ajuste fiscal en ingresos y gastos, con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito. El país tenía la ventaja de presentar bajos niveles de endeudamiento y de servicio de la deuda en comparación con el resto de las economías latinoamericanas. A partir de 1986 se presentó una nueva elevación de los precios del café, junto con mayores exportaciones de petróleo y carbón. La política macroeconómica buscó y consiguió esterilizar la monetización de los mayores ingresos externos, utilizándolos para fortalecer la posición externa y la posición fiscal del país. Se consiguieron tres grandes operaciones de refinanciación semivoluntaria con la banca comercial entre 1986 y 1989. El crecimiento se fue elevando hasta llegar a un nivel de 6.3% en 1986 y se sostuvo en los años subsiguientes. Sin embargo, la inflación se elevó continuamente a niveles cercanos al 20% en 1984.

Para 1988 se había llegado al 28% de inflación. En este año la situación cafetera internacional se había estabilizado, y la menor liquidez monetaria así como el efecto de atentados guerrilleros a las exportaciones petroleras debilitaron el ritmo de crecimiento. EL PBI se elevó a 4.2% en 1988, con un déficit fiscal del 2.7% del PBI.

El año de 1989 se presentaron dificultades en la economía por la suspensión de la cláusula económica del Convenio Internacional del café que provocó la reducción a la mitad el precio externo del grano, y por el recrudecimiento del terrorismo ejercido por los narcotraficantes durante ese año El clima económico durante el último trimestre de 1989, fue muy pesimista, incluso al interior del mismo gobierno, el cual redujo sus proyecciones de crecimiento del PBI para 1989, de 3.6% (estimativo del Plan Financiero de julio), a 3.0% durante los últimos meses del año. Si bien se produjo un deterioro muy marcado, incluso superior al esperado, en la actividad comercial y de la construcción -sectores cuya demanda es particularmente sensible a las expectativas respecto al ciclo económico-, la pérdida de dinamismo en la industria fue notablemente inferior a la proyectada a comienzos de diciembre. Lo anterior, sumado a un desempeño más favorable de la minería que lo previsto inicialmente, arrojó un resultado sorprendente ya que el crecimiento del PBI sólo se redujo al 3.5% y la inflación descendió marginalmente al 26%, con un déficit fiscal estabilizado alrededor del 1.8% del PBI

En lo referente al sector externo, sin duda el hecho más sobresaliente durante 1989 fue el balance positivo en la balanza en cuenta corriente. El deterioro observado en la balanza de servicios financieros (la relación entre intereses pagados y exportaciones aumentó significativamente), fue más que compensado por el superávit comercial y de servicios no financieros. Si bien las exportaciones totales tuvieron un comportamiento muy favorable (creciendo 11% en contraste con la cifra de 1.6% en 1988), el resultado anterior se explica fundamentalmente por la dramática caída del valor en dólares de las importaciones diferentes a combustibles: 0.7 según reportes del DANE.

Frente al temor a un deterioro severo en las finanzas del Fondo Nacional del Café y en el balance corriente del Gobierno Nacional Central (principalmente por el efecto de la caída en la actividad económica sobre los ingresos tributarios), las autoridades económicas reaccionaron de forma que, a la luz, resultó excesivamente contraccionista: la inversión pública del Gobierno Nacional Central disminuyó 26% en términos reales, y el déficit del sector público consolidado fue inferior en 0.9 puntos del PBI con respecto a la meta que se tenía inicialmente. En dicho resultado, contribuyó el bajísimo nivel de ejecución de la inversión del sector eléctrico (se realizó menos del 6.0% de lo presupuestado) por falta de financiamiento externo, y el inesperado monto de superávit en Ecopetrol y el Fondo Nacional del Café.

Los resultados de 1989 en materia de crecimiento e inflación, así como el examen más detallado de la estructura y de las principales fuentes de crecimiento de la economía sugirieron los cambios que hoy se están produciendo en la economía colombiana, considerando una perspectiva de crecimiento de largo plazo y en respuesta a los cambios en el entorno internacional. Los cambios sugeridos se referian a una pronta reestructuración del sector productivo público y privado, la necesidad de avanzar hacia reformas estructurales en los sectores de las finanzas públicas, el comercio exterior y el

mercado financiero, con el fin de liberar fuerzas de crecimiento de la productividad de mediano y largo plazo.

A partir de 1990, la administración Gaviria desató un "revolcón económico" con el propósito de impulsar una nueva estrategia de desarrollo conducente a la modernización y a la internacionalización de la economía.

En el aspecto de la modernización económica, el gobierno planteó un conjunto de reformas en la estructura económica. Por ello, se dio trámite y fueron aprobadas en el Congreso de la República las reformas cambiarias , de inversiones extranjeras , la financiera , la tributaria y la laboral .El Gobierno buscaba también mejorar la calidad de la infraestructura física y humana del país. En lo referente al primer aspecto, el Congreso aprobó la reforma portuaria, se adoptó el Plan de Rehabilitación de la Red Férrea Nacional y se adelanta en el diseño del Plan de Expansión Portuaria. A su vez, se avanzó en la aprobación de la política de ciencia y tecnología por sectores .

La internacionalización de la economía gira en torno a la apertura económica y a los cambios en el comercio exterior. Los objetivos perseguidos son: la modernización económica y social, la utilización más productiva de los recursos naturales, el impulso al progreso social y el crecimiento económico. Con este fin, se aprobó en el Congreso la reforma del comercio exterior, por la cual se dictaron normas generales para regularlo, y tendientes a reestructurar la organización administrativa creando el Ministerio y el Banco de Comercio Exterior.

En octubre de 1990, el Gobierno Nacional aprobó los términos dentro de los cuales se adelantaría la apertura económica, entendiendo por ella la eliminación del régimen de controles administrativos y de simplificación y reducción gradual de aranceles. Con ello se pretendía "proveer a la economía de reglas claras, estables y consistentes sobre la materia, y permitir, en consecuencia, que los agentes privados tomaran decisiones de importación e inversión". En ese entonces, se propuso que la apertura obedecería a una programación clara, bien definida y adecuadamente difundida. Se eliminaría la licencia previa para el universo arancelario, y se adoptarían franjas de precios de importación para productos agropecuarios y agroindustriales.

La corrección de la dispersión arancelaria y la reducción de sus niveles estaba previsto en un horizonte de cuatro años, de acuerdo a un cronograma previamente establecido. Las bondades de la internacionalización de la economía estaban sustentadas en las condiciones macroeconómicas que le resultaban favorables considerando que "ante graves desequilibrios macroeconómicos, la apertura económica podría ser riesgosa". Del mismo modo, el programa macroeconómico diseñado en forma paralela a la apertura, supuestamente podría garantizar déficits fiscales decrecientes y crecientes superávit comerciales.

Sin embargo el manejo de la coyuntura macroeconómica durante el año 1991 significó una alteración drástica del gradualismo de las reformas estructurales y ha estrechado el amplio margen que se había ganado en estas materias con la aprobación de las normas legales antes indicadas.

En el sector agropecuario el manejo macroeconómico durante 1991, contribuyó a obtener resultados no alentadores para algunos cultivos semestrales representativos de la agricultura comercial. En efecto, para un conjunto de siete cultivos transitorios el área cultivada en el segundo semestre cayó 10.5% y la producción 13% en comparación con el mismo período del año anterior. Los últimos datos de los gremios reportan una disminución global de alrededor de 100.000 hectáreas cosechadas en un año. El descenso en el área cultivada se presentó en arroz 17.2%, maíz 15.2%, trigo 4.0% y soya 49.2%. Estas reducciones no se compensaron con un aumento del 49.6% de la superficie en algodón, fruto de las buenas expectativas creadas inicialmente por los altos precios internacionales. Los efectos sobre los cultivos permanentes sólo se observarán en el mediano plazo.

Sin duda, la violencia y la inseguridad en el campo han tenido que ver también con este alarmante freno de la agricultura comercial. Esta también se vio afectada por el comportamiento climático, puesto que los intensos veranos a principios de las siembras afectaron ambas cosechas. La deficiente conducción de la política sectorial contribuyó a obtener estos resultados, la cual se manifestó en factores tales como el retraso en la fijación de los precios de sustentación y la congelación de los mismos, la incertidumbre creada entre los productores ante las medidas de apertura económica anunciadas para el sector agropecuario, y las demoras en la fijación de las franjas de precios para productos de importación.

Las actividades agropecuarias se perjudicaron por el retraso en la disponibilidad crediticia de los recursos de FINAGRO y posteriormente por su restricción. El aumento de la tasa de interés, en función de un DTF permanente al alza, no sólo afectó la actividad productiva sino que elevó substancialmente los costos de almacenaje, que a su vez condujeron a deprimir los precios al productor al inicio de las cosechas. La revaluación de la moneda, resultó en la pérdida de la competitividad y en la caída de la rentabilidad de los productos de exportación, afectando gravemente no sólo a las exportaciones nuevas sino también a los productos que de tiempo atrás han venido cimentando sus mercados externos. Asimismo, la revaluación repercutió en la disminución de los precios en pesos de los bienes importados, y por ende de los precios a los productores agropecuarios, reforzando los efectos de la liberación de importaciones y la reducción arancelaria.

De otro lado la caída de los precios internacionales de algodón, café y banano, contribuye a enrarecer aún más el panorama

ii) Impacto de la economía de la coca

En Colombia se han efectuado un buen número de estudios regionales económicos y sociológicos sobre la evolución del cultivo de coca en los últimos quince años.

En esta sección usaremos el trabajo de consultoría que realizó Fidel Cuellar para el IICA en 1991, denominado la "Incidencia del Cultivo de Coca en la Economía Colombiana y Comparación con los Casos de Perú y Bolivia".

Para medir el impacto de la economía de la coca, Cuellar efectuó la reconstrucción de una serie de rangos de precios para la base de coca para el periodo 1976 y 1991.

Dicha serie, expresada en pesos constantes de 1987, revela un continuo deterioro del precio, hasta llegar a proporciones significativas.

El precio pagado al cultivador se redujo entre 1976-78 y 1985 a la décima parte, y volvió a contraerse entre 1985 y 1990 otra vez a la décima parte. Los precios de mediados de 1991 se ubicaban entre US$155 y US$690 por kilo de base de coca .

Según Cuellar, resulta imposible, que ante una depresión de los precios al productor cercana al 100%, se continúe aceptando la afirmación de que el precio de la coca es demasiado atractivo frente a otras alternativas de cultivos, que provocan incluso que los programas de sustitución o desarrollo alternativo no tengan posibilidades de éxito.

En relación a las áreas de cultivo, estas se ubican en tres grandes regiones productoras: la zona Guaviare-Vaupés, la zona Caquetá-Putumayo y la zona del suroriente de Bolívar.

Otras zonas fueron relativamente importantes a comienzos o mediados de los años ochenta, pero los cultivos fueron abandonados por razones económicas o erradicados dentro de programas de sustitución o por la acción de la fuerza pública.

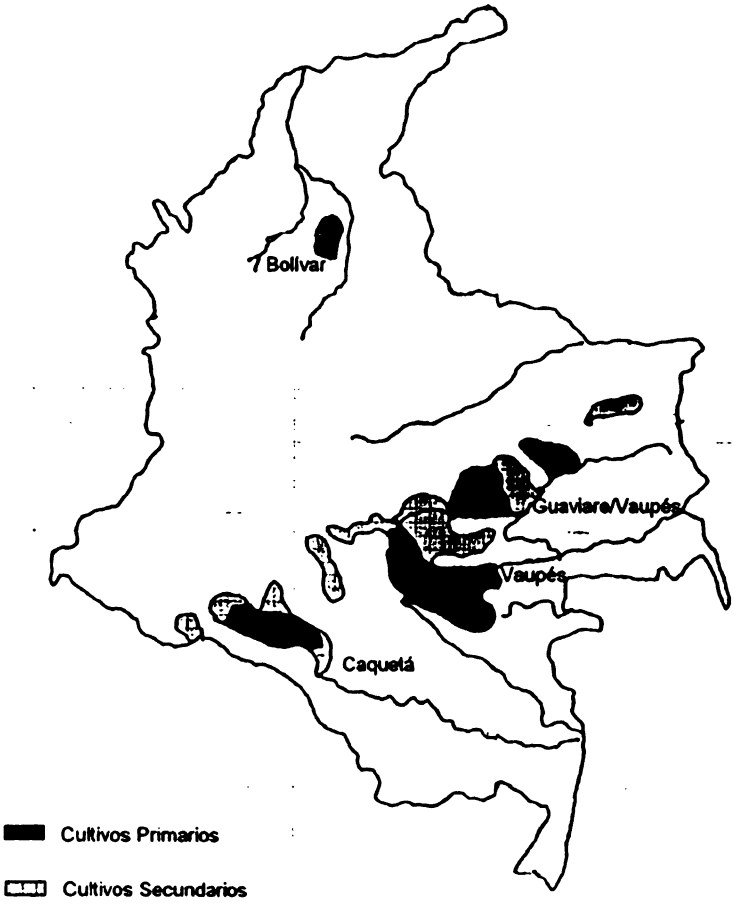
Dentro de estas grandes regiones, las zonas de producción tampoco son necesariamente estables, quizás con excepción de los cultivos tradicionales que corresponden a los indígenas .

Por facilidades de transporte y manejo, los cultivos de coca en Colombia se extienden en fajas relativamente angostas a lo largo de los ríos de mayor caudal y adyacentes .

PRECIOS DE LA BASE DE COCA EN COLOMBIA

	Rango Anual Mínimo $/gr	Rango Anual Máximo $/gr	Precios al Consumidor 1987=100	Tipo de Cambio a/	Precio Real Cultivador: Min $87/gr.	Precio Real Cultivador: Max $87/gr.	Precio Cultivador: Min US$/Kg.	Precio Cultivador: Max US$/Kg.
76-78	1,000	1,200	13	37	7,634	9,160	27,135	32,562
1979	800	1,200	20	43	4,061	6,091	18,801	28,202
1980	400	2,300	25	47	1,606	4,819	8,460	25,381
1981	550	1,200	32	54	1,735	3,785	10,094	22,022
1982	350	1,000	40	64	886	2,532	5,462	15,605
1983	80	800	47	79	169	1,688	1,015	10,146
1984	250	500	55	101	455	1,000	2,480	5,455
1985	280	600	68	142	411	880	1,968	4,216
1986	200	380	81	194	247	469	1,030	1,956
1987	250	400	100	243	250	400	1,030	1,649
1988	100	253	128	299	78	198	334	846
1989	175	175	161	383	109	109	457	457
1990	128	175	208	502	61	84	255	348
1991	90	400	271	580	33	148	155	690

FUENTES:
a/ BIRF (1991) World Tables. Para 1991 se utiliza la tasa paralela en cheque



La superficie bajo cultivo estimada por el INCS Report (1991) para 1991 se encuentra en 40.900 hectáreas. Esta cifra representa una disminución del 5% frente al máximo estimado en 1989, pero un aumento del 64% frente a la cifra de 25.000 hectáreas aforada para 1986.

El INCS Report de 1990 consideró que parte de la expansión de la superficie en coca se dio en el Departamento de Bolívar, donde se estimaron 4.500 hectáreas en 1989, luego del colapso de la marihuana, cuya superficie estimada de cultivo pasó de 13.085 hectáreas en 1987 a 2.400 en 1989.

Según Cuellar no existe correspondencia entre la expansión del cultivo de coca, antes indicada, que va desde 3.500 hectáreas en 1981 hasta más de 40.000 en 1991, con una caída simultánea tan radial en el precio de la base de coca al productor.

Cuellar señala que este patrón de comportamiento del cultivo resulta inconsistente no sólo con todos los principios de la teoría económica, sino con las evidencias de estudios regionales que refieren ciclos de expansión y decadencia del cultivo a lo largo de la década de los años ochenta.

Para él la explicación está en la parte metodológica al indicar que como resultado de la utilización de los sensores remotos se mejoró la calidad de la información sobre las áreas a partir del año 1986.

De ser cierta esta apreciación, entonces las curvas reales de superficie y producción potencial de hoja de coca en Colombia se habrían ubicado en algún punto entre las 20.000 y las 30.000 hectáreas y toneladas desde comienzos de los años ochenta, con mayor incidencia inicial en zonas andinas, y con un desplazamiento progresivo hacia zonas de selva húmeda tropical, cada vez más alejadas de los centros de población.

La producción potencial de hoja a convertir (neta de erradicación de cultivos), es estimada por el INCS Report (1991) en 31.000 toneladas para 1991, 9% por debajo del máximo de 1989, pero 60% por encima de la cifra de 1986.

A estos estimativos les son aplicables los mismos comentarios de la sección anterior sobre las cifras de superficie cultivada.

La estructura de producción de coca en Colombia no es compleja, aunque sí parece haber experimentado cambios apreciables a lo largo del ciclo analizado de la década de los ochenta. Los cultivos "empresariales" de coca, en los cuales se intentó establecer prácticas altamente tecnificadas de manejo a partir de semilla, uso intensivo de agroquímicos y aprovechar economías de escala, no dieron resultado en Colombia, en parte debido al bajo contenido del alcaloide de las plantas, en parte debido a problemas de similitud genética y principalmente debido a la concentración del riesgo e imposibilidad de asegurar el manejo secreto en la logística y del personal.

ESTIMADOS SOBRE LA MAGNITUD DEL NARCOTRAFICO EN COLOMBIA

		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Area Cultivada	Has.	3,500	8,500	16,000	17,000	15,500	25,000	22,960	34,230	43,040	41,000	40,900
Area Erradicada	Has.	362	2,316	5,834	4,930	1,333	760	460	230	640	900	2,500
Area Cultivada Neta	Has.	3,138	6,184	10,166	12,070	14,167	24,240	22,500	34,000	42,400	40,100	38,400
PRODN Potencial Hoja Cálculo	Ton.	2,510	4,947	8,133	9,656	11,334	19,392	18,000	27,200	33,920	3,280	30,720
PRODN Potencial Hoja Informe	Ton.	2,510	4,947	8,133	9,656	12,183	20,000	20,870	27,385	34,415	32,740	30,720
Factor de Pérdida b/	Ton.	126	247	407	483	609	1,000					
Hoja Disponible	Ton.	2,385	4,700	7,726	9,173	11,574	19,000					
Cosecha Erradicada	Ton.						610	370	185	515	640	1,775
Producción Neta Hoja	Ton.						19,390	20,500	27,200	33,900	32,100	31,000
Hoja Consumo Doméstico	Ton.	400	400	400	400	500	500					
Hoja para Convertir c/	Ton.	1,984	4,298	7,326	8,732	10,922	18,337	20,381	27,107	33,697	31,760	31,000
Base Potencial de Hoja Local	* Ton.	4	9	15	17	22	37	41	54	67	64	62
Base Refinada	Ton.						35	36	36	67	66	
Precio Cultivador: Min	US$/Kg.	10,094	5,462	1,015	2,480	1,968	1,030	1,030	334	457	255	155
Hoja Capturada	Ton.	1	2		42	152	163	119	93	203	340	N.D
Precio Cultivador: Max	US$/Kg.	22,022	15,605	10,146	5,455	4,216	1,956	1,649	846	457	348	690
Ingreso Poten. Cultivador: Min	US$MM	40	47	15	43	43	38	42	18	31	16	10
Ingreso Poten. Cultivador: Max	US$MM	87	134	149	95	92	72	67	46	31	22	43
Base Importada, Min. e/	Ton.	57	100	100	100	80	70	90	90			
Costo Oport.Base Importada:Min	US$MM	575	546	101	248	157	72	93	30			
Base Importada, Max e/	Ton.	168	168	207	193	226	264	301	325			
Costo Oport.Base Importada:Max	US$MM	3,700	2,622	2,100	1,053	953	516	496	275			
Cocaína HCL Refinada	Ton.						35	36	36	67	66	
Cocaína HCL/Base Capturada	Ton.							6	23	37	53	
Cocaína Export., Gómez (1991)	Ton.	50	90	99	74	61	84	91	75			
Cocaína Disp.Export., Sarmiento	Ton.	23	45	48	16	45	44	54	52			
Cocaína Disp.Export., Sarmiento	Ton.	68	72	91	57	105	121	141	148			
Precio Prom. May. Florida	US$/Kg.	52,000	52,000	27,000	26,000	30,000	22,000	15,000	15,000			
Precio Prom. May. EUA	US$/Kg.	60,000	60,000	50,000	45,000	40,000	33,500	26,000	22,500			
Ingreso Exportac., Gómez (1991)	US$MM	2,600	4,680	2,694	1,921	1,830	1,848	1,364	1,127			
VR.Min. Export., Sarmiento (1991)	US$MM	1,380	2,682	2,405	734	1,800	1,457	1,404	1,178			
VR.Max. Export., Sarmiento (1991)	US$MM	4,050	4,326	4,535	2,579	4,184	4,064	3,658	3,318			
Ingr. Agrícola Bruto Base: Min.	US$/HA	11,443	5,524	929	2,547	2,773	1,510	1,829	529	716	395	235
Ingr. Agrícola Bruto Base: Max	US$/HA	24,966	15,783	9,292	5,604	5,942	2,870	2,967	1,339	716	540	1,045
Ingr. Agrícola Bruto Mango	US$/HA											11,900
Ingr. Agrícola Bruto Banano	US$/HA											6,650
Ingr. Agrícola Bruto Café Tecn.	US$/HA											1,583

Fuentes Principales: (Además de cuadro "precio de la base de coca")
Gómez (1988) y (1191); Arrieta, Sarmiento et. al. (1991) y Los..
International Narcotics Control Strategy Report (1990) y (1991) y NNICC Report (1987)

a Factores de Conversión Usuales

	BOLIVIA	COLOMBIA	PERU
Contenido de alcaloide de la coca colombiana/boliv. o peruana =	33%	33%	33%
Densidad Colombiana: plantas/ha	800 a 1000	880 a 1000	800 a 1000
Rendimiento Hoja Seca: ton/Ha		0.8/1	
Estimativo hasta 1990;	1.6;		1.14
Chapare/A.Huall: 2-5 años ('91)	2.7		2.3
Resto Bol/Perú: 2-15 años ('91)	1		1.14
Estimativo '91: 0-2 años	0	0	0
Rendimiento base/hoja seca		1/500	
Rendimiento Cocaína HCL/base		1/1.1	

b/ El presente ejercicio procura conciliar las respectivas metodologías de Gómes y Sarmiento, con base en la revisión; retrospectiva de los INCS Reports más recientes, los cuales aparentemente corrigen subestimaciones anteriores.

Ante la reducción continuada en el precio real de la hoja de coca, los cultivos dejaron de constituir factor o aún promesa de enriquecimiento rápido.

Después de unos años iniciales en los que las áreas crecieron por la inmigración de agricultores o de "buscadores de la vida" urbanos o semiurbanos, se consolidó en el segundo lustro de los años ochenta un tipo de cultivo de coca no predominante, sino integrado.

Hace ya más de un lustro que el colono de la selva húmeda tropical colombiana no depende de la coca como fuente principal de ingreso. Es cierto que una década atrás los precios relativos favorecieron a la coca. Pero los diagnósticos más difundidos no han sido actualizados, y por lo tanto todavía flota en el ambiente la impresión de una fabulosa rentabilidad.

Por el contrario, lo cierto es que en la estructura de ingreso del colono han recobrado su importancia los cultivos y actividades de autosubsistencia (plátano, maíz, yuca, algunos animales domésticos), combinadas con actividades de recolección (caza, pesca o extracción forestal especial).

Para el colono, quien se mueve en un territorio que puede llegar a unas 80 a 100 hectáreas, el lote de media, una o hasta dos hectáreas que destina al cultivo de coca simplemente puede representar una reserva de liquidez, un ingreso en efectivo eventual o complementario, no necesariamente regular, al cual se le destina un laboreo de mínimo costo.

El rendimiento del proceso para llegar a base, que al principio fue excesivamente bajo, puede haberse incrementado con la experiencia de una década. Pero cabe insistir en que a los niveles deprimidos a que ha llegado el precio de la base en Colombia, parece claro que no habría razones económicas insalvables para generar alternativas de cultivos o actividades legítimas que implicaran un desarrollo alternativo en regiones vecinas, o, en casos muy bien definidos, que representaran un esfuerzo consistente y serio de sustitución en zonas que presentan en la actualidad cultivos de coca.

Por ejemplo, el proyecto de sustitución de cultivos del Sur de Cauca encontró en el primer semestre de 1990 que casi todos los cultivos sustitutos generaban un mayor ingreso neto mensual que la coca tradicional y que cinco de ellos (café, lulo, maracuyá, piña y tomate de árbol) generaban un mayor ingreso mensual y una mejor relación costo-beneficio que la coca tecnificada .

RENTABILIDAD Y COSTOS PARA LOS DISTINTOS CULTIVOS SUSTITUTOS DE LA COCA SEMESTRE A DE 1990

Cultivos	Rentabilidad* %	Ingreso Mensual $
Cacao/Plátano	49,90	11,281.00
Café	91,87	38,718.00
Caña Panelera	38,50	10,003.00
Coca Tecnificada	61,00	31,316.00
Coca Tradicional	36,80	6,462.60
Frijol	47,40	15,011.00
Lulo	77,30	33,307.70
Maíz	31,00	6,809.70
Maní	51,70	18,186.00
Maracuyá	155,20	71,973.00
Piña	88,80	44,106.00
Soya	43,50	10,360.00
Tomate de Arbol	207,70	70,316.00

** (Utilidad/Costos) 100*

Fuente: Documento del Proyecto COL/85/426. Mimeo

Las barreras efectivas a la sustitución y al desarrollo alternativo parecen encontrarse más bien en los aún elevados márgenes comerciales, cuya dimensión es inversamente proporcional al precio al productor y varía en razón directa al precio mayorista en los mercados de consumo. Debido a este margen de utilidad, surgen siempre grupos u organizaciones que se disputan el control y su recaudo. Dentro de las tres regiones indicadas, la influencia de grupos guerrilleros se ha afirmado en algunas zonas de condiciones particularmente difíciles para el control del orden público. Su control e influencia se dio inicialmente con el llamado "gramaje", una especie de peaje, después a través de un conflicto armado con los grupos de narcotraficantes y luego, una vez consolidada la presencia territorial, mediante el montaje más estable de otros medios para recaudar la ganancia comercial.

Es claro entonces que con un mayor nivel de ganancia comercial, los problemas de orden público en las zonas afectadas podrían ser menos difíciles de resolver.

El ingreso agrícola bruto por hectárea en Colombia, medido en términos de base de coca, descendió desde el rango de US$1.400 por hectárea en el mínimo y US$25.000 por hectárea en el máximo, para 1981, a un rango de US$1.500 - US$2.900 por hectárea para 1986, y a un intervalo de US$235 - US$1.045 por hectárea en 1991.

En la actualidad, el ingreso agrícola bruto unitario generado por la mayoría de las actividades agropecuarias legales de exportación del país es superior al de la base de coca.

Por ejemplo, el mango puede producir US$11.900 por hectárea en ciertas zonas, el banano US$6.650 por hectárea y el café tecnificado en promedio de US$1.900 por hectárea.

Estos cultivos y muchos otros, así como las exportaciones pecuarias y pesqueras han venido mostrando en los últimos años tasas de crecimiento muy importantes y constituyen la auténtica respuesta de la economía legal, por su capacidad actual y por su potencial expansivo, para generar ingreso y empleos remunerativos en forma estable a la población rural en sus respectivas regiones de influencia.

Este potencial fue correctamente identificado por el grupo de tarea conjunto de AID-USDA que visitó los países andinos a finales de 1990 y cuyo informe y recomendaciones al gobierno estadounidense fueron difundidas hacia agosto de 1991 . Con base en dicho informe, la tercera Estrategia Nacional contra la Droga del gobierno americano anunció un apoyo de US$200 millones a Colombia en un lapso de cuatro años, destinados a resolver cuellos de botella para el sector agropecuario de exportación en aspectos cruciales de índole fito y zoosanitaria, de desarrollo de infraestructura de comercialización, de manejo y logística postcosecha. Igualmente ha promovido la adopción de un tratamiento legal más favorable a las exportaciones agropecuarias de Colombia, Bolivia y Perú .

Para calcular el ingreso agrícola agregado, Cuellar combina los rangos de precios de la base de coca al productor con las cifras de producción potencial neta de base, obteniendo la serie de rangos de ingreso agrícola agregado en Colombia 1981 - 1991. Esta serie toma las cifras de producción de los INCS Reports, sin ajustar por posibles sesgos de subestimación en la metodología durante los años 1981 a 1985. Al tomar los datos de la serie desde 1986, cuando se refinó la metodología, el ingreso potencial del cultivador de coca se ubicó entonces dentro del rango de US$38 a US$72 millones. En cada año subsiguiente dicho ingreso ha presentado un descenso continuo hasta llegar al rango de 1991 de US$ 10 - US$ 43 millones. Estas cifras resultan en realidad muy insignificantes frente al valor agregado del sector agropecuario colombiano, y no constiuyen un problema económico de magnitud.

Las cuarenta o cincuenta mil familias dedicadas a cultivos ilícitos son un problema social delimitado y sobretodo solucionable a mediano plazo, sin tener que acudir a propuestas de pago por erradicación. Esa población de cultivadores de coca requieren también el aporte efectivo de las políticas de rehabilitación y pacificación, pues su carácter inerme y disperso los ha colocado en una condición altamente dependiente de la influencia guerrillera en algunas zonas.

Aquí surge una posible anotación complementaria al preocupante hecho de la irrupción del cultivo de amapola en Colombia, identificado como tal a mediados de 1991 en zonas andinas de páramo bajo de las cordilleras central y oriental.

Los precios informados de la goma de amapola, entre US$800 y US$1.200 por gramo, son de tres a cinco veces superiores, por unidad de pago, a la base de coca, sin las dificultades del proceso de conversión aunque con una recolección más dispendiosa. La primera fase del control ha consistido en un esfuerzo sustancial de erradicación, antes de que se convierta en un problema social, político y de ingreso rural, como ocurrió con la coca.

c PERU

i) Contexto Macroeconómico y Medidas de Política

La población peruana, de 22 millones, creció en la década de los ochenta al 2.3% anual. Su PBI per capita en 1990 fue de US$ 854. La economía peruana ha sido moderadamente abierta, con gran dependencia de las exportaciones minerales de plata y cobre, y gran potencial pesquero y de hidrocarburos. El país está conformado por tres regiones: costa, en la que habita la mitad de la población; sierra, que alberga al 40% de los habitantes, entre ellos campesinos de subsistencia; y selva, donde se dan similares patrones de asentamiento que en otros países. Los indicadores sociales y de distribución del ingreso se encuentran entre los más bajos de América Latina. La superficie territorial dedicada a la agricultura fue en 1988 de 37,250 Km2, mientras que el 23% del territorio se considera como tierra arable, habiéndose observado entre 1980-1988 un ritmo de deforestación de 270 mil has/año. La historia reciente del Perú se caracteriza por la inestabilidad política social y económica, y por los grandes virajes en los objetivos de las políticas económicas.

El periodo de gobierno del presidente Belaunde [12] (Julio 1980 - Julio 1985), puede ser subdividido en dos periodos: 1980-1982 y 1983-1985. La política económica peruana durante el periodo 1980-1982 privilegio al mercado como mecanismo de asignación de recursos y regulación de la economía, reduciéndose la intervención estatal, que caracterizó al gobierno militar precedente. Se adoptaron medidas para favorecer la inversión extranjera sobre todo en el sector minero y energético. Se intentó sin resultados iniciar una política de concertación entre el estado y los trabajadores (se buscaba concertar los sueldos y salarios) para controlar la espiral inflacionaria que se desataba por el lado de los costos.

Muchas de las reformas Velasquistas fueron desactivadas, lográndose la privatización de los medios de comunicación, la adopción de una nueva ley agrícola que permitía la venta de la tierra, y se redujo la importancia de la Comunidad Industrial.

---

12 Para este período la revisión bibliográfica incluye los siguientes documentos:
- Thorp, "Políticas de Ajuste en el Perú 1978-1985: Los Efectos de una Crisis Prolongada" en Economía, Volumen VII, No. 14, Diciembre 1984, pp 81-115.
- Escobal y A. Briceño, "El Sector Agropecuario Peruano en 1992: Evaluación y Recomendaciones para su Desarrollo", GRADE, Lima, Julio 1992.

La expansión del gasto tuvo su correlato en una mayor inversión en el sector agrario destinado, principalmente, a la creación de infraestructura para el desarrollo agrícola. Con el fin de ampliar la frontera agrícola, se ejecutaron proyectos de inversión mayoritariamente hidráulicos (Majes-Sihuas, Chira-Piura, Jequetepeque-Zaña y Tinajones), resultando algunos de ellos (p.e. Majes), antieconómicos. También se inicia la ejecución de los proyectos especiales en Selva a fin de reordenar los procesos de ocupación productiva espontánea que se daban en estas áreas de la amazonía andina. Estos proyectos tampoco lograron los objetivos de desarrollo integral que se habían propuesto. Cabe anotar que el PBI del sector agropecuario creció 9% en 1981 y 3% en 1982.

Ya en agosto de 1981, ante la evidencia de una creciente inflación y de la disminución en los ingresos por exportaciones, se acelera la devaluación y, por otro lado, se busca terminar con los subsidios a ciertos alimentos.

En 1982 el crecimiento de la inversión disminuye, se debilita la credibilidad en el gobierno debido, entre otros, al crecimiento de la inflación y en junio de dicho año se firma un "stand by" con el FMI, implementándose un programa de estabilización, que contrajo el gasto y aceleró el ritmo de las minidevaluaciones hasta sobrepasar la tasa inflacionaria. Se produjo una reducción en la expansión del sector público paralela al decaimiento en las fuentes de financiamiento. En enero y febrero de 1983 se produjeron las inundaciones en el norte del país, y una fuerte sequía en el sur andino. Las pérdidas fueron cuantiosas a todo nivel (tan solo en azúcar y algodón las pérdidas se estimaron en US$ 42 millones). La pesca sufrió drástica caída por efecto de la corriente cálida de "El Niño" (pérdida de US$10 millones).

En abril de 1983 Perú firma otra carta de intención con el FMI a fin de "ajustar" el programa de estabilización. Dicho programa, sumado a los desastres naturales ya mencionados, da lugar a un proceso inflacionario recesivo sin precedentes [13]. Así, la demanda interna disminuyó en un 14%, ocasionando la caída de la inversión privada en un 34%. Pese al aumento en la balanza de bienes y servicios, el PBI a nivel nacional cayó en 12% y el PBI del sector agropecuario se redujo en 10.8%, la caída más drástica de la década de los ochenta. Entre noviembre de 1982 y febrero de 1984, los salarios disminuyeron en 26% y los sueldos en 16%. El subempleo, aumentó en 64% hacia fines de 1983.

En el sector externo, la propia recesión y las significativas devaluaciones condujeron a un superávit comercial de US$ 293 millones y a una disminución del déficit en cuenta corriente del orden de US$ 872 millones. Sin embargo, el déficit fiscal creció en 12.1% debido a la baja recaudación por efecto de la recesión.

---

13 Ver S. Roca y R. Prialé, La devaluación contractiva y los programas de estabilización en el Perú, en "Modelos Macroeconómicos en el Perú: Nuevos Aportes" de G.Alarco (comp.), CIUP, Lima, diciembre 1986, p.p.

La recesión fue tan fuerte que, pese a la disminución de la demanda interna (contracción del gasto), se dio un proceso inflacionario que generó como resultado una tasa de inflación del orden de 125% para 1983.

En cuanto al consumo interno, se mantuvo a los bajos niveles de 1983. Por su parte el PBI creció en 4.6% debido a la mejora en la balanza de bienes y servicios. El PBI agropecuario se recuperó respecto a los críticos niveles de 1983 creciendo en un 10.2%. En el sector externo el déficit en cuenta corriente disminuyó en US$252 millones. Los ajustes en la balanza de pagos generaron superávit pudiéndose acumular reservas por US$1,400 millones hacia mediados de 1985. En el sector fiscal, el déficit se redujo a 7.6% del PBI en 1984, cerrándose la brecha hacia mediados de 1985 gracias a la contracción del crédito agrícola, a las fuertes devaluaciones y al aumento del nivel arancelario.

Finalmente, para 1984 se redujo la tasa inflacionaria respecto a 1983, pero manteniéndose aún en los 3 dígitos (111.46%).

Con el gobierno aprista, se puso en práctica un programa de estabilización heterodoxo (1985-1987), cuyo éxito se limitó al corto plazo ya que generó distorsiones que originaron los desequilibrios puestos de manifiesto a partir de 1988 El Programa de Estabilización Heterodoxo [14] (1985 - 1987), tenía como metas-objetivo, disminuir la inflación y reactivar la economía vía la reducción del servicio de la deuda externa. Las medidas de política económica que se aplicaron en el corto plazo fueron:

- La devaluación de la moneda y congelamiento del tipo de cambio, del precio de los combustibles y de otros bienes básicos, así como la disminución y congelamiento de la tasa de interés, todo ello con el propósito de estabilizar los costos.

- El incremento de la demanda y del nivel de ventas del mercado interno a través del aumento del consumo con el fin de reactivar la producción.

- Incremento del crédito agropecuario vía Banco Agrario con tasas de interés subsidiadas a dicho sector (en el Trapecio Andino la tasa fue cero), todo ello sustentado en una mayor emisión.

- Expansión del mercado interno por medio de la prohibición y el control de las importaciones, lo cual protegía a los industriales locales.

---

14 Síntesis extractada del artículo de M.E. Mujica "¿Por qué fracasó la Heterodoxia?" En: Apuntes 27, págs. 31-43. CIUP, segundo semestre 1990.

- En lo que se refiere al financiamiento, el interno se obtuvo a través del aumento de la emisión y el externo se tradujo en el no pago de la deuda externa y el incremento en las reservas internacionales debido a las fuertes restricciones a la salida de capitales al exterior.

- La política de precios en este periodo favoreció a los productores agropecuarios. Para asegurar la oferta agrícola el gobierno estabilizó los costos de producción a través de un tipo de cambio nominal estable, la disminución de los costos financieros y el control de precios. Así, entre 1985 y 1988 los fertilizantes tenían un precio que apenas cubría el 5% de su costo de producción, lo cual estimuló su contrabando hacia los países vecinos. También el subsidio al agua abarató los costos de producción y permitió que las campañas 85/86 y 86/87 se beneficiaran del mismo. El Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria(PRESA) estaba constituido por un esquema de precios de garantía y refugio, un fondo para financiar tales precios y un arancel adicional del 15% sobre el precio CIF de los rubros agrícolas más importantes. Cabe mencionar que, tales rubros eran importados exclusivamente por ENCI [15].

Los logros económicos alcanzados en esta primera etapa de gobierno aprista fueron: un crecimiento del PBI en 8.7% para 1986 y 8.0% para 1987. El PBI agropecuario creció en 6.2% en 1986 y 5.1% para 1987, lo cual contrasta con la baja tasa de crecimiento anual durante la administración anterior. Entre 1985 y principios de 1987 los términos de intercambio para los agricultores mejoraron en un 90%, para luego, revertirse esta tendencia hacia mediados de 1987 .

La remuneración mínima vital se incrementó en 3.8% para 1986 y 8.42% para 1987 con el consecuente aumento de la demanda interna. Se experimentó una redistribución progresiva del ingreso hacia los sectores marginales debido al cambio favorable en los precios relativos, el empleo se incrementó en un 10% en el sector formal. En la fase inicial se dio un equilibrio en las cuentas fiscales y externas, cayendo la tasa inflacionaria (sólo en el primer año) de 158.26% en 1985 a 62.90% en 1986. Sin embargo, este programa, exitoso en el corto plazo, condujo a desequilibrios fiscales y monetarios y a una distorción en los precios relativos que finalmente desencadenaría la crisis.

Esta crisis se produce debido a los factores siguientes:

- El crecimiento de la informalidad, surgimiento de mercados paralelos y racionalización de la producción del sector formal debido al incremento de costos que no obtuvieron respuesta en el nivel de precios.

---

15 Ver J. Escobal y A. Briceño en: "El Sector Agropecuario Peruano 1992: Evaluación y Recomendaciones para su Desarrollo". Pág. 12-14 - GRADE - Lima, Julio 1992.

- El incremento en el nivel de precios, por la presión de la demanda frente a la restricción que significó el no poder ampliar en el corto plazo la capacidad instalada.

- El agotamiento de las divisas debido al tipo de cambio fijo, al programa de reactivación y al aislamiento peruano del sistema financiero internacional a consecuencia de su política externa. Esto condujo a la devaluación e incidió en la inflación.

- La emisión inflacionaria para cubrir el déficit fiscal.

- La ausencia de un programa idóneo de mediano plazo, que incentivara la inversión, permitiera un crecimiento sostenido del producto, una tasa de inflación reducida y generara la confianza necesaria para la viabilidad del mismo.

Este conjunto de problemas, sobrellevables en el corto plazo, no eran viables en el mediano plazo ocasionando recesión y una hiperinflación jamás vista hasta ese entonces. Incluso, ya para 1987 la tasa inflacionaria resultó ser casi el doble de la del año anterior (114.5% respecto a 62.9%), un anticipo al desencadenamiento de la espiral inflacionario de la etapa posterior. Si a esto se suma el deterioro de la credibilidad y la ruptura con los sectores financieros y oligopólicos, debido a la Ley de Nacionalización de la Banca, el panorama para los años siguientes no era, por cierto, prometedor.

La crisis [16] (1988-1990) en este periodo se manifestó con una inflación alta e inestable. En 1988 la inflación fue de 1,722% y al año siguiente de 2,755%. Hacia el segundo semestre de 1989 la inflación se redujo temporalmente debido al retardo cambiario y de los precios relativos de los servicios públicos respecto al resto de precios de la economía. Sin embargo, pese a los "paquetazos", el financiamiento monetario del déficit fiscal y cuasifiscal, principal detonante inflacionario, no fue corregido. Así, el último año (julio 1989 - julio 1990) mostró una inflación promedio mensual del orden del 40%.

La estructura de precios relativos presentaba serias distorsiones debido a la elevada inflación, la falta de consistencia en la política cambiaria y en los reajustes de las tarifas públicas y otros precios controlados.

---

16 Para este subperíodo se consultaron y sintetizaron los siguientes documentos:

- C.Paredes y J.Sachs, "Estabilización y crecimiento en el Perú, una Propuesta Independiente", pág. 3-7 Grade - The Brookings Institution. 1990.
- J.Velarde y M.Rodriguez, "Lineamientos para un Programa de Estabilización de Ajuste Drástico", Documento de Trabajo, pág. 9-10. CIUP - Consorcio de Investigación Económica. 1992.

Así, hacia julio de 1990 el tipo de cambio oficial era menos de un tercio del tipo de cambio del mercado paralelo. Además, existía un notorio retraso en los precios de los servicios públicos y de los productos controlados.

Este retardo en términos comparativos favorecía a los consumidores y a la industria respecto a la agricultura. En 1990 los términos de intercambio para los agricultores cayeron al 35% del nivel registrado en 1987. Si a esto se suma la reducción en los salarios reales, que en el caso de los sueldos y salarios alcanzaron sólo el 50% respecto a julio de 1985, observamos la magnitud del problema.

El PBI cayó 8.4% en 1988, 11.4% en 1989 y 4.9% en 1990. El PBI agrario disminuyó 4.9% en 1989 y 8.6% en 1990. La remuneración mínima vital real disminuyó 56.3% en 1990 respecto a 1987, retracción severa, más aún si se compara con el período 85-87 donde se dio un aumento de dicha remuneración en 12.6%. Por otro lado, hacia fines de 1989 los niveles de subempleo y desempleo eran, aproximadamente, el 75% de la PEA.

La presión tributaria en 1989 sólo representó un 5% del PBI comparado con el 9% de 1988. Los ingresos tributarios en 1989 representaron sólo el 30% de los obtenidos en 1985, y el déficit fiscal en 1989 fue del orden del 7% del PBI.

Esto obedecía a la caída de los ingresos tributarios a menos del 4% del PBI pese al aumento del IGV (de 6% en 1985 a 15% en agosto de 1988) y al gran retraso en los precios relativos de los bienes y tarifas públicas.

La intermediación financiera, continuo con dificultades ya que en los dos últimos años el crédito al sector privado se redujo en un 80% y la liquidez del sistema bancario disminuyó en 65%. Se fortaleció la banca paralela (informal) pese a las altas tasas de interés que cobraban con respecto a la banca formal. Esto condujo al incremento de los costos financieros de las empresas, otro ingrediente más que alimentó la inflación.

La balanza de pagos mostraba hacia julio de 1990, un nivel negativo de RIN de 105 millones de dólares y una posición de cambio negativa del orden de los 1071 millones de dólares.

La caída de los niveles de vida y la agudización de las desigualdades sociales fortalecieron la presencia de los grupos subversivos profundizando el deterioro de las instituciones del Estado y la pérdida de credibilidad del gobierno.

El presidente Alberto Fujimori[17], al inicio de su mandato en 1990, aplicó un severo programa de estabilización cuyo objetivo principal era reducir la inflación mediante la reducción de la demanda agregada, lo que implicaba:

- Cerrar el déficit fiscal eliminando las exoneraciones (arancelarias, al IGV e ISC) estableciendo impuestos extraordinarios (a las exportaciones, a los débitos en cuenta corriente), aumentando las tarifas del sector público y reduciendo el gasto (austeridad fiscal, reducción de personal de la administración pública, etc.). Luego de 90 días se daría una Reforma Tributaria Integral.

- Controlar las variables monetarias y crediticias disminuyendo la emisión primaria así como el crédito al sector público [18] y manteniendo los topes de las tasas de interés a fin de que éstas fueran libremente determinadas por el mercado.

- Unificar el tipo de cambio y aplicar un régimen de flotación administrada con el fin de estabilizarlo.

En cuanto a la política salarial, se reajustaron los ingresos mínimos en relación a la inflación esperada después del programa, ajustándose las remuneraciones públicas a lo disponible en la caja fiscal y eliminándose en el sector privado la indexación automática en los contratos salariales libremente pactados.

Conforme se llevaba a cabo el programa de estabilización se implementaron una serie de reformas cuya finalidad era liberalizar los mercados eliminando las distorsiones originadas, en buena cuenta, por la hiperinflación. Primero se liberalizó el mercado interno de capitales y paralela y parcialmente el de comercio exterior (eliminándose las barreras para-arancelarias).

---

17 Para este período se consultaron y resumieron algunas de las ideas que aparecen en los siguientes documentos:

- Velarde y M. Rodriguez. El Programa Económico de Agosto de 1990: Evaluación del primero año. CIUP, Consorcio de Investigación Económica, Lima, Julio 1992.
  ---------. El Problema del Orden y la Velocidad de la Liberalización de los Mercados. CIUP, Consorcio de Investigación Económica, Lima, Julio 1992.
  ---------. Lineamientos para un Programa de Estabilización de Ajuste Drástico. CIUP, Consorcio de Investigación Económica, Lima, Julio 1992.
- Briceño y G. Cannock. Cambios Estructurales, Apertura Económica y el Sector Agropecuario en el Perú. IICA, Lima, Julio 1992.
- Escobal y A. Briceño. El Sector Agropecuario en 1992: Evaluación y Económica, Lima, Julio 1992.
- Sheahan. Peru's Return to Open Economy: Macroeconomic Complications and Structural Questions. Borrador. Departamento de Economía, Williams College, Julio 1992.

18 Inicialmente el BCR otorgó un crédito puente para cubrir los gastos salariales pero el Gobierno devolvió el monto prestado antes del mes, cumpliendo con lo acordado.

Luego se liberalizó la cuenta de capitales externa y se dio una mayor apertura comercial. Se iniciaron reformas en los mercados de bienes y servicios (tierras, metales, energía, etc.) y se avanzó, sin culminar, la liberalización del mercado laboral[19] .

Estas reformas estructurales fueron complementarias al programa de estabilización?. Entendemos que buscaban tener un efecto complementario pero la implementación del mismo generó una serie de problemas como los siguientes:

- En primer lugar, el proceso de liberalización no se dio de manera ordenada. Así la desincronización entre las reformas comercial y de los mercados domésticos generó un mayor costo recesivo e inflacionario, en la medida que no se redujo la inflación al punto y velocidad que debiera.
- Las indefiniciones en materia de estructura arancelaria fueron inflacionarias pues crearon incertidumbre, ocasionando que el nivel de importaciones fuera menor al proyectado y, por exceso de demanda, aumentaran los precios de los bienes transables.

PRINCIPALES MEDIDAS DEL PROGRAMA DE AGOSTO DE 1990

POLITICA CAMBIARIA	POLITICA MONETARIA	POLITICA FISCAL	POLITICA SALARIAL
a. Unificación del mercado cambiario. b. Flotación sucia del tipo de cambio. c. Se mantiene el control de cambios. d. Se eliminan las restricciones a las importaciones (licencias previas y prohibiciones, excepto en el caso de 13 partidas, que siguen prohibidas). e. Se fija el arancel mínimo en 10% y el máximo en 50%.	a. Disminución del encaje marginal de 80 a 64%. b. Se continúan permitiendo los depósitos en moneda extranjera en el sistema financiero. c. Al no modificarse los límites máximos a las tasas de interés, éstas quedan sujetas al mercado.	a. Normas de austeridad fiscal: Desactivación del SINACOSO y del ICE. Prohibición de nuevas contrataciones y adquisiciones. b. Aumento de tarifas públicas. Gasolina: 3040%, electricidad: 5270% (máximo), agua: 1318% (máximo), teléfonos: 1295% (máximo). c. Creación del Comité de Caja. d. Impuestos: • IGV: Nueva tasa del 11%. Se mantienen las tasas del 2% del impuesto de Promoción Municipal y del 1% para la defensa. • Eliminación de la mayoría de las exoneraciones al IGV, ISC y a los aranceles. • Imposición de una contribución extraordinaria del 1% del patrimonio a las personas naturales y jurídicas. • Impuesto extraordinario a las exportaciones por el 10% del valor FOB.	a. Bonificación extraordinaria del 100%. b. Aumento del salario mínimo en 400%, a 16 millones de intis. c. Prohibición de nuevos aumentos en las empresas públicas hasta diciembre.

Fuente: Diario El Peruano
Elaboración: J. Velarde y M. Rodriguez. El Programa Económico de Agosto de 1990: Evaluación del Primer Año. CIUP, Consorcio de Investigación Económica, Lima, julio 1992. p.p. 18.

19 Ver J.Velarde y M.Rodriguez-El Problema del Orde y la Velocidad de la Liberalización de los Mercados pp.52

AVANCE DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES JULIO 1990 -SETIEMBRE 1991

Reforma del Estado	Mercado Laboral	Sector Financiero	Comercio Exterior	Inversión Extranjera	Sectores Productivos
A. Reforma tributaria parcial: modificación del Código Tributario y reorganización de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT).	A. Agilización de procedimientos para la aprobación de reducción de personal y suspensión total o parcial de labores por causas de fuerza mayor.	A. Liberalización total del mercado cambiario y de las tasas de interés.	A. Reforma arancelaria: nuevos niveles arancelarios de 10%, 15% y 25%.	A. Reglamento de CONITE reduciendo restricciones para la remisión de utilidades y pago de royalties.	A. Agricultura: eliminación del monopolio de ENCI y ECASA para la comercialización interna; liquidación de ECASA; apertura del mercado de tierras.
B. Reforma de la Administración Pública: reducción de personal en la mayor parte de las dependencias estatales.	B. Definición de contratos de naturaleza temporal; sistema contratación de mano de obra juvenil; definición de causales de despido por faltas graves.	B. Nueva Ley de Instituciones Financieras (derogación de la Ley de Estatificación del Sistema Financiero).	B. Eliminación de restricciones para-arancelarias generales y de la prohibición para importar 500 partidas.	B. Suscripción al MIGA.	B. Pesquería: Eliminación del monopolio de Pesca Perú.
C. Reforma de la actividad empresarial estatal: reducción de personal, inicio del proceso de privatización y eliminación de monopolios de empresas estatales.	C. Eliminación de la estabilidad laboral para contratos con cooperativas de trabajadores.	C. Eliminación del monopolio de prenda del Banco Agrario, posibilidad de hipotecar o prendar la tierra.	C. Eliminación de todas las trabas al comercio exterior de bienes, así como de las cuotas de uso de insumos nacionales o cobertura previa del mercado interno		C. Minería y petróleo: Liberalización del comercio del oro e inicio muy limitado de privatización.
	D. Transferencia de los Fondos de Compensación por Tiempo de Servicios al Sistema Financiero y efecto cancelatorio del pago de las mismas.	D. Desregulación y eliminación del monopolio de reaseguros; asimismo, la nueva Ley de Instituciones Financieras contempla la posibilidad de seguros alternativos al IPSS.	D. Eliminación de los monopolios de ENCI y ECASA para la importación de alimentos		D. Energía Eléctrica: nueva Ley de Electricidad y rehabilitación parcial de infraestructura

continua .....

Reforma del Estado	Mercado Laboral	Sector Financiero	Comercio Exterior	Inversión Extranjera	Sectores Productivos
	E. Limitación del derecho de huelga en servicios esenciales.	-	E. Autorización de importación de bienes de capital usados.		E. Transporte y Comunicaciones a) Transporte Marítimo - Disolución de la Comisión Controladora de Trabajo Marítimo. - Reorganización de puertos - Desregulación del transporte marítimo; concesiones de ruta; eliminación de la reserva de ;carga y de las restricciones a la compra-venta de buques. b) Transporte Terrestre - Eliminación del sistema de controles de transporte de alimentos mediante garitas. - Desregulación de transporte interprovincial de pasajeros. c) Transporte Aéreo; Adopción de cielos abiertos en el Grupo Andino.
	F. Libertad Sindical.		F. Desactivación del ICE. G. Nueva Reglamentación del sistema de admisión temporal. H. Norma anti-dumping. I. Inicio de reorganización de las aduanas y aplicaciónde procedimientos más sencillos para la importación (autoliquidación y aforo fiscal selectivo). J. Reforma de los puertos (Ver Transporte y Comunicaciones).		

Fuente: *El Peruano, Apoyo S.A.*
Elaboración: *J. Velarde y M. Rodriguez en "Los Problemas del Orden y la Velocidad de la Liberalización de los Mercados"*
Documentos de Trabajo:,CIUP - Consorcio de Investigación Económica. Págs. 34-37. Lima, 1992.

- En segundo término, el retraso cambiario, siendo positivamente antiinflacionario en el corto plazo, a la larga resultó recesivo porque afectó las actividades transables.

- En tercera instancia, en marzo de 1991 se elevaron los topes de las tasas de interés en moneda extranjera. Esto aceleró el crecimiento de los depósitos en dicha moneda. Así, en julio de 1991, los depósitos en moneda extranjera bordeaban los US$ 200 millones incidiendo en el retraso cambiario.

- Además, cabe anotar que en algunos casos las reformas han sido necesarias pero no suficientes. Por ejemplo, en el caso de la reforma tributaria, ésta sólo fue parcial y no integral como inicialmente se había pensado. Así, la presión tributaria logró crecer al 8% del PBI; es decir, tres puntos por debajo del aumento en el gasto público, y cuatro menos de lo planificado como óptimo (12%).

Al margen de los errores arriba indicados, el resultado fue favorable para el primer año. El éxito en cuanto a la reinserción en el sistema financiero internacional y la mejora, aunque insuficiente, en la ejecución de las metas monetarias y fiscales dieron, pese al atraso cambiario, un saldo positivo en el mes de setiembre, disminuyendo la inflación y fortaleciéndose la credibilidad en el programa económico.

Así, en el período de enero-diciembre 1991 el PBI a nivel nacional creció 2%. En cuanto al PBI agropecuario también aumentó 2%. Sin embargo, cabe anotar que el VBP agrícola disminuyó en -0.24%. La caída en el subsector agrícola se explica, entre otros, por la disminución en las cosechas de cultivos para consumo industrial (soya, algodón en rama, maíz amarillo duro, etc.). Cabe mencionar que la disminución en el área sembrada, para cultivos como la papa, el arroz, el maíz amarillo duro, el algodón en rama, etc., se debió tanto a la reducción del crédito otorgado por el Banco Agrario así como a la escasez de agua para la campaña 90/91. Por su parte el subsector pecuario creció en 7.67%. Esta recuperación se debe, principalmente, al aumento en la producción de huevos (aumenta alrededor de un 28%). Finalmente, el VBP global agropecuario crece en un 2%.[20]

Este panorama, hasta cierto punto favorable, se vio frustrado en 1992 no sólo por las demoras en la aplicación de las reformas comerciales, tributarias y de los mercados de bienes y servicios, sino también porque no se mantuvo un control monetario adecuado y una política de precios públicos congruente con él.

---

20 Fuente: Ministerio de Agricultura-Oficina de Estadística Agropecuaria

Además, sobrevino la peor crisis financiera que ha vivido el país, cuyas causas se explican por:

- La reducción de la masa monetaria por efecto del programa de estabilización y la inadecuada remonetización de la economía que era necesaria para satisfacer el incremento de la demanda de dinero originada, por la reducción de la tasa de inflación esperada.

- Las elevadas tasas de interés en moneda nacional y el retraso cambiario que obstaculizaron la captación y colocación de recursos y propiciaron, más aún, la desintermediación[21] debido, entre otros, a los altos costos financieros. Respecto a esto último, muchas empresas prefirieron traer los recursos propios del exterior, con el fin de eludir los elevados costos financieros.

- La insuficiente supervisión al sistema bancario financiero por parte del Gobierno, que debió efectuar un seguimiento continuo, a fin de evitar un elevado nivel de endeudamiento.

- Los incumplimientos de pago por parte de las empresas sujetas a crédito debido a la crisis recesiva que enfrentaban.

- Los impuestos a los saldos bancarios, a los intereses por operación y a la compra-venta de moneda extranjera.

- La estructura oligopólica del sector bancario que permite que las tasas de interés sean, en gran parte, administradas. Esto incide en los elevados spreads desacelerando la caída de las tasas de interés.

- La tardía e insuficiente introducción de instrumentos monetarios dinamizadores del mercado financiero secundario que hubieran conducido a un mayor grado de competencia en el sector bancario-financiero.

Otro gran problema, que se acentuó debido a la política represiva del actual gobierno, es el crecimiento de la subversión, alentada por la extrema pobreza y desigualdad.

ii) Impacto de la economía de la coca

El Perú es el más grande productor de hoja de coca en el mundo, aportando cerca de los dos tercios de la producción mundial. El volumen de producción es destinado para la exportación ilegal a los países desarrollados, especialmente a los Estados Unidos, para ser consumido en forma de cocaína o crack

---

21 Desde 1987, año en que se dío la Ley de Estatización de la Banca(derogada el 28.11.91), una significativa parte del financiamiento fue canalizado por la banca paralela

No existe aún consenso respecto a la importancia relativa y el impacto de la producción de coca sobre la economía nacional, aunque últimamente (setiembre de 1992) frente a la persistencia del atraso cambiario un ex-presidente del Banco Central de Reserva señalaba que era inútil insistir en la corrección de la revaluación del sol por medios monetarios debido a la magnitud de los dólares provenientes del narcotráfico. Días después el propio ministro de economía reconocía que el flujo de los dólares del narcotráfico serian del orden de US$ 1,500 millones, corroborando lo que algunos economistas ya venían sosteniendo en el sentido de que la magnitud de esta actividad ilícita tenia que ver con la revaluación del sol.

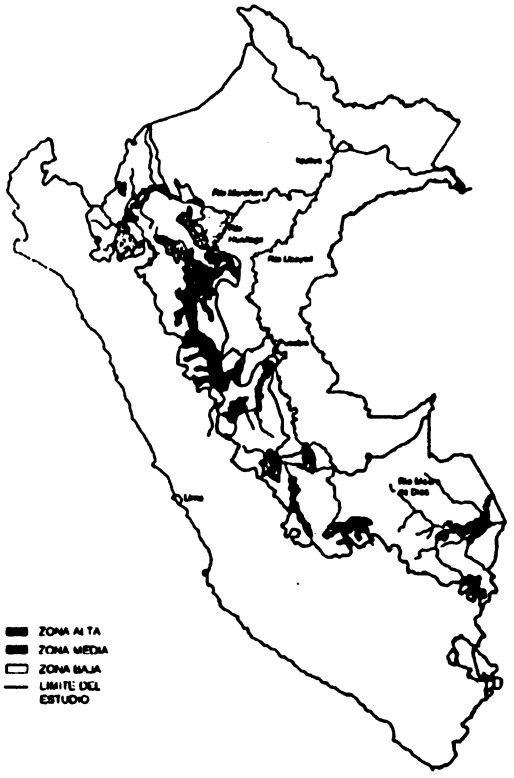
Se indica también como efectos negativos de la producción de coca, la generación de la violencia rural, la corrupción de las instituciones públicas y de las estructuras sociales, lo cual genera un ambiente no favorable para las inversiones. Donde sí existe consenso es en lo referente al impacto negativo que esta actividad genera sobre el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales del ecosistema sub-tropical andino y amazónico.

Algunos estudios han demostrado que los beneficios netos para el Perú, en el caso de la producción y exportación de coca, no son significativos si se considerara los elevados costos económicos y sociales que esta actividad provoca al dañar a las instituciones fundamentales, provocar serios problemas de degradación ambiental y salud, expandiendo la corrupción y la violencia, y comprometiendo el crecimiento futuro y el desarrollo del país, además de los efectos económicos ya indicados

Diversos diagnósticos tanto aéreos como terrestres sugieren que la superficie cultivada con coca en el Perú está en un rango de 180,000 a 300,000 has. En este informe consignamos las cifras obtenidas por el Proyecto APODESA[22] que estima para 1991 un área nacional sembrada con coca de aproximadamente 241,975 hectáreas. De éstas, cerca de 19,000 hectáreas, principalmente en el Departamento del Cuzco, están bajo régimen de cultivo legal, ya que el producto es comprado por la Empresa Nacional de la Coca (ENACO), que ejerce el monopolio de la comercialización. La distribución departamental que proporciona este proyecto es como sigue: San Martín 46%, Húanuco 20%, Cuzco 14%, Junín 6%, Amazonas 4%, Ayacucho 3% y los departamentos de Madre de Dios, Ucayali, Puno y Loreto representan el 7% restante. La cuenca del Huallaga representa el 70% de la superficie cultivada con coca en el Perú.

Las áreas cultivadas con coca se incrementaron de manera continua durante los ochenta alcanzando las 100,000 has en 1985 y 241,975 has en 1991. Con la presencia de los grupos subversivos a mediados de los ochenta, para proteger a los agricultores tanto de los narcotraficantes como de la policía, el área bajo cultivo siguió creciendo aún más rápidamente. Sólo en el Alto Huallaga existen en la actualidad aproximadamente 109,711 has en total.

22 APODESA (op cit*)



Area bajo cultivo de coca

Año	Hectareaje
1980	35,000
1981	45,000
1982	50,000
1983	60,000
1984	80,000
1985	100,000
1986	130,000
1987	150,000
1990	241,975

Fuente: Briceño y Martínez, CEDRO (1989), ILD y APODESA

La localización del cultivo también se ha modificado con el tiempo. Así se tiene que a mediados de los sesenta, tres cuartas partes de las 16,000 hectáreas bajo cultivo de coca estaban ubicadas en el Cuzco, 20% en Huánuco, y pequeñas cantidades en los Departamentos de La Libertad y Ayacucho. Actualmente, los Departamentos de San Martín y Huánuco tienen las áreas de producción más importantes, seguidos de los Departamentos de Cuzco y Junín

SUPERFICIE CULTIVADA CON COCA EN EL PERU

DEPARTAMENTO	PROVINCIAS	AREA TOTAL (Has)	AREA INTERVENIDA NETA (Has.)-	AÑO REFER.	SUP. AGROP LICITA (Has)	SUP. ESTIMADA COCA (Has)	RELACION Sup.Coca / Sup.Ilicita
AMAZONAS	Bagua	549,704.1	100,310.3	83	32,970.0	2,820.0	0.1
	Condorcanqui	1,742,223.8	59,269.4	83	10,430.0	3,030.0	0.3
	Utcubamba	373,037.1	128,249.9	83	36,100.0	3,180.0	0.1
	Sub Total	2,664,965.0	287,829.6		79,500.0	9,030.0	0.1
AYACUCHO	La Mar	240,729.2	20,733.0	77	7,818.0	5,070.0	0.6
	Huanta	205,393.2	8,827.0	77	2,945.0	2,300.0	0.8
	Sub Total	446,122.4	29,560.0		10,763.0	7,370.0	0.7
CUZCO	Calca	282,107.8	32,723.1	77	6,888.9	4,200.0	0.6
	La Convención	3,186,769.3	177,969.0	77	34,825.0	30,410.0	0.9
	Sub Total	3,468,877.1	210,692.1		41,713.9	34,610.0	0.8
HUANUCO	Huamalies	140,560.2	33,070.6	86	2,055.0	4,423.0	2.2
	Leoncio Prado	440,631.7	219,092.9	86	15,375.0	25,306.0	1.6
	Marañón	400,910.3	81,641.1	86	2,876.0	9,318.0	3.2
	Pachitea	262,658.0	28,608.2	81	2,246.0	3,060.0	1.4
	Puerto Inca	1,013,378.2	138,650.2	81	12,330.0	6,040.0	0.5
	Sub total	2,258,138.4	501,063.0		34,882.0	48,147.0	1.4
JUNIN	Satipo	1,923,493.7	345,268.3	81	98,560.0	13,370.0	0.1
LORETO	Alto Amazonas	1,770,707.1	107,897.0	77	11,860.0	3,150.0	0.3
MADRE DE DIOS	Tambopata	3,609,070.7	164,630.4	83	8,530.0	5,935.0	0.7
PUNO	Sandia	1,127,398.3	73,186.8	75	9,090.0	4,820.0	0.5
SAN MARTIN	Bellavista	824,481.3	167,405.4	83	14,807.0	10,315.0	0.7
	Huallaga	253,235.0	63,547.9	83	4,964.0	9,980.0	2.0
	Lamas	585,214.7	216,424.8	77	15,195.0	9,902.0	0.7
	Mcal. Cáceres	1,526,600.2	177,057.0	83	8,840.0	24,188.0	2.7
	Moyobamba	364,305.3	128,950.9	77	15,640.0	2,180.0	0.14
	Picota	207,959.0	80,232.5	83	14,066.0	5,885.0	0.4
	Rioja	228,753.3	91,656.6	83	16,832.0	1,710.0	0.10
	San Martín	601,097.1	159,015.0	82	16,223.0	8,657.0	0.5
	Tocache	672,056.4	235,127.7	86	11,714.0	37,376.0	3.2
	Sub Total	5,263,702.8	1,319,417.8		118,281.0	110,193.0	0.93
UCAYALI	Padre Abad	443,437.8	65,388.5	86	2,540.0	5,350.0	2.11
	TOTAL	22,975,912.5	3,104,933.5		415,719.9	241,975.0	0.58

Fuente: Unidad SIG APODESA
Cifras Estimadas: Gabino Alva I.

El tamaño de las unidades de producción también se ha modificado. A comienzos de los ochenta, la coca era típicamente cultivada en parcelas de 6-8 has en áreas de aptitud agrícola relativamente planas. Hoy, las unidades típicas de producción dedicadas a la coca en la región del Alto Huallaga tienen una superficie de 1.5 has, localizadas mayormente en áreas de aptitud forestal y de protección

Los rendimientos de cosecha de la hoja de coca varían de una región a otra entre 1 TM/Ha en el Cuzco hasta 2.5 Tm/ha en el Alto Huallaga y en el Huallaga Central, aunque se han reportado informes que señalan rendimientos de más de 4 Tm/ha en algunos lugares del Departamento de San Martín.

Mientras que a mediados de los ochenta la mayor parte de los productores vendían las hojas de coca secas a los traficantes, en la actualidad más de dos tercios de ellos llevan a cabo la primera fase del procesamiento, obteniendo pasta básica de cocaína (PBC).

Este cambio responde a la disponibilidad de insumos y el subsidio que existía al kerosene, y al incremento de los costos de transporte, debido a que los productores han trasladado el cultivo de la coca a áreas más remotas.

El precio de la hoja seca aumentó de manera continua desde 0.30 dólares hacia fines de los sesenta a un dólar a mediados de los setenta y entre 2 y 3 dólares a mitad de los ochenta. Desde entonces se observa una gran fluctuación de precios con tendencia creciente a la baja. Esta tendencia podría ser explicada tanto por el aumento del hectareaje cultivado como por la estabilización del uso de la cocaína en los Estados Unidos. Esto redujo el precio de la hoja de coca a menos de 0.90 dólares por kilo e hizo que la PBL se vendiera a sólo 160 dólares el kilo, es decir, a un décimo del precio alcanzado hacía 5 años y un treintavo del precio vigente a comienzos de la década.

PRECIOS DE LA HOJA DE COCA Y SUS DERIVADOS, 1980-1991 (DÓLAR/KG.)

Año	Hoja	PBC	PBL	Cocaina
1980-82	3.00	4,500	6,900	16,800
1983-84	2.00	--	2,950	8,400
1985	2.00	1,500	5,000	9,500
1986	2.00	800	3,400	7,000
1987	3.50	500	2,000	4,000
1988	1.21	320	1,200	3,500
1989-I	1.21	320	1,200	3,500
1989-II	1.07	215	900	2,500
1990	0.90	160	650	2,000
1991	1.40	220	615	--
1992 (Marzo)	1.70	250	650	--
1992 (Sept.)	2.00	--	--	--

Fuente: Nuñez-Melgar y Reátegui (1990) y estimados

Aunque los precios de la hoja de coca y de la PBC se recuperaron ligeramente en 1991, aún permanecen bajos de acuerdo a los standards históricos. El precio de un kilo de hoja seca pagado por los traficantes a los campesinos es actualmente alrededor de US$ 2.0, mientras que en marzo fue de US$ 1.70, este precio sigue muy por debajo del nivel alcanzado a mitad de los ochenta a pesar que el precio de la PBC se recuperó a US$ 250. Los precios de la PBL no se han recuperado desde 1990 y su diferencia con el precio de la PBC se ha reducido. Esto se explicaría por la aparición del Crack, cuyo insumo principal es la PBC. Es decir, el doble uso de la PBC, tanto como insumo para la PBL como para la producción del Crack, habría revaluado su precio en relación al precio de la PBL.

Por otro lado, mientras que el precio mayorista para la cocaína en el Perú es de US$ 2,500/kilo, en los Estados Unidos se estima en unos US$ 30,000 /kilo.

A nivel microeconómico se han estimado los ingresos anuales brutos para una hectárea de coca, así como para una hectárea de hoja de coca transformada en PBC. Cabe señalar que sólo el 14% de una muestra de agricultores-propietarios entrevistados en el Alto Huallaga

1989-1990 vendían la hoja de coca[23], el 30% elaboraban su propia PBC y el 56% mandaban a preparar la PBC, a aquellos agricultores que disponían de instalaciones para el procesamiento, pagando por el servicio y vendiendo como producto final la PBC. De esto se deduce que de los dos ingresos anuales brutos estimados, más importancia tiene el que se refiere a una hectárea de hoja transformada en PBC.

Desde 1990 a la actualidad, debe ser aún mayor el porcentaje de cocaleros que venden PBC en lugar de la hoja de coca (alrededor del 90%). Lo ideal hubiera sido calcular los ingresos netos para el caso de la hoja transformada a PBC pero, lamentablemente, no se contaron con los costos respectivos y los datos que se obtuvieron, por diversas fuentes, eran muy dispares.

En el caso de la producción de hoja de coca, el ingreso bruto por hectárea más elevado se presenta en el Valle del Huallaga (Alto Huallaga y Huallaga Central) estimándose en US$ 5,000 al año, mientras que, el ingreso más bajo se presenta en el Cuzco con sólo US$ 1,450 anuales. Esto último se explica por los rendimientos por hectárea marcadamente menores en el Cuzco, así como por el bajo contenido de alcaloide de la hoja de coca.

En cuanto al ingreso anual neto por hectárea, los estimados muestran que los mayores ingresos netos se dan en el Alto Huallaga y en el Huallaga Central, siendo del orden de US$ 2,750 anuales. Aquí también se registra el menor ingreso neto para el Cuzco, siendo éste apenas US$ 480 al año.

INGRESO ANUAL BRUTO Y NETO POR HECTAREA PARA LA HOJA DE COCA

Zona	Rendimiento Anual (Kg/Ha)	Precio de la Hoja (US$/Kg)	Ingreso Bruto (US$)	Costo de Producción (US$/Kg.)	Ingreso Neto (US$)
Cuzco	1000	1.45	1,450	0.97	480
Alto Huallaga	2500	2.00	5,000	0.90	2,750
Huallaga Central	2500	2.00	5,000	0.90	2,750
Aguaytía	2000	2.00	4,000	0.90	2,200

Fuente: Elaboración Propia

En la producción de la PBC se evidencian, al igual que en el caso de la hoja de coca, mayores ingresos anuales brutos para el Alto Huallaga y el Huallaga Central, con aproximadamente US$ 10,073 anuales. Aquí, también los menores ingresos brutos son para el Cuzco con apenas US$ 1,652 por año. Evidentemente los menores rendimientos, en cuanto a la productividad de la tierra así como respecto al grado de alcaloide de la hoja, explican el por qué en el Cuzco los ingresos resultan siendo notoriamente menores.

23 J. Núñez Melgar y R. Reátegui (1990). pp. 110.

INGRESO ANUAL BRUTO POR HECTAREA DE COCA TRANSFORMADA A PBC

Zona	Rendimiento Anual (Kg/Ha)	Factor de Conversión (Kgs.PBC/ Kgs Hoja)	PBC (Kgs/Ha)	Precio de PBC (US$/Kg)	Ingreso Bruto (US$)
Cuzco	1000	0.00435	4.347	380	1,651.86
Alto Huallaga	2500	0.01060	26.507	380	10,072.66
Huallaga Central	2500	0.01060	26.507	380	10,072.66
Aguaytía	2000	0.01060	21.205	380	8,057.90

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar que, bajo el supuesto que un agricultor cocalero promedio cultiva 1.5 has de coca, sus ingresos anuales brutos fluctuarían en el caso de la hoja de coca entre US$2,175 (Cuzco) y US$7,500 (Huallaga) y entre US$ 2,478 (Cuzco) y US$ 15,109 (Huallaga) para el caso de la hoja transformada en PBC. En cuanto a los ingresos anuales netos que proporciona 1.5 has de hoja de coca, se obtendrían entre US$ 720 (Cuzco) y US$ 4,125 (Huallaga), lo que representaría un ingreso neto mensual de US$ 60 (Cuzco) y US$ 344 (Huallaga).

Finalmente, como ya anotamos, la mayor parte de los campesinos cocaleros en la actualidad venden bajo la forma de PBC; obteniendo ingresos brutos mensuales que fluctuarían entre US$ 206 para el Cuzco y US$ 1,259 para el valle del Huallaga. Esto pone en evidencia, que aún frente a la baja de los precios de la coca y sus derivados resulta todavía difícil sustituir esta actividad, ya que los ingresos brutos mensuales de los cultivos lícitos más importantes como el café y el cacao representan solo US$ 105 para el primero (1.5 has x 12 Q/ha x US$ 70/Q) y US$ 137.50 para el segundo (1.5 has x 1 Tn/ha x US$ 1.10/Kg). De continuar la tendencia a la baja en los precios de la hoja de coca y sus derivados, resultaría más factible su reemplazo en el Cuzco, de mediar una mejora en los niveles de precios de los cultivos lícitos. Es obvio que al considerar los costos de producción y comercialización de los cultivos lícitos la diferencia con la actividad ilegal de la coca se incrementa substancialmente.

A pesar de las fuertes caídas de precios, la coca continua siendo un cultivo importante en la cartera de cultivos de los pequeños productores campesinos por dos razones adicionales a la indicada anteriormente: i) significa para el cultivador una fuente "segura" de ingreso monetario, frente a la ausencia de otras alternativas de fácil comercialización y ii) por la dificultad e inseguridad para reorientar la oferta en la actual coyuntura caracterizada, además de los bajos precios, por la ausencia de financiamiento al sector agropecuario, la desactivación de las empresas estatales de comercialización, la destrucción de la red vial que conecta estas áreas, el atraso cambiario, la supresión de las exoneraciones tributarias a las zonas de selva,.etc.

En términos macroeconómicos la economía legal de la coca es poco significativa pues del total de hectáreas cultivadas sólo alrededor de un 2% se destinarían al mercado legal, representado por la Empresa Nacional de la Coca (ENACO), mientras que la economía ilegal sí tiene relativa importancia ya que de acuerdo a los cálculos efectuados se proyecta para 1992, un Valor Bruto de Producción para la PBL de aproximadamente US$ 1,482 millones. Si de este valor se deduce lo que sale al exterior, se puede indicar que en el país queda aproximadamente US$ 1,236 millones, lo cual representa el 2.55% del PBI proyectado para este año. En los

cálculos se ha considerado el VBP de la Pasta Básica Lavada (PBL) ya que actualmente ésta se procesa al interior del país y probablemente sea el derivado de la hoja de coca que mayor relevancia tiene a nivel de las exportaciones. Se conoce que además de la PBL, el Perú exporta PBC, que sirve de insumo para el Crack, y cocaína. Esta última, ha aumentado notoriamente su participación en las exportaciones ilegales a partir de 1989. En cuanto al valor agregado por la PBL estimamos que es de 1,213 millones de dólares lo cual significa un 4.63% del PBI que incluye la PBL y un 4.85% del PBI sin PBL.

El VBP ha sido estimado en US$ 1,481.7 millones (VBP = 237,277 x 2,202.15 x 0.0098 x 0.4047 x 715 = 1,481'725,866) habiéndose considerado para el cálculo las hectáreas de cultivo ilícito de coca por el rendimiento promedio en kilos de hoja de coca por hectárea, luego por los factores de conversión de hoja a PBC y de PBC a PBL y, finalmente, por el precio del kilo de PBL. Siendo el precio de US$ 780 dólares/kg de PBL en el mes de setiembre y de US$ 650 para el mes de marzo pasado, se asume que el precio promedio del año 1992 será de US$ 715, esto es si se tiene en cuenta que hacia el último trimestre del año el precio cae por contracción de la cantidad demandada[24].

PARTICIPACION ZONAL DE LA HOJA DE COCA CON EL TOTAL DE LA SUPERFICIE CULTIVADA Y SOBRE EL TOTAL DE SUPERFICIE DESTINADA A LA VENTA ILEGAL

Zona	Hectareas Totales	Rendimiento Anual (Kg/Ha)	Hectareas Registradas como Legales	Hectareas destinadas a la Venta Legal	Hectareas destinadas a la Venta Ilegal
Cuzco	34,610	1000	10,600	3,730	30,880
Alto Huallaga	109,711	2500	--	--	--
Huallaga Central	48,629	2500	8,190	968	206,595
Aguaytía y otros	49,025	2000	--	--	--
TOTAL	241,975	--	18,790	4,698	237,277

Fuente: Elaboración propia

Para el cálculo del VBP que permanece en el país, se considera la información de Nuñez y Reátegui que indican que este equivale al 83.4% del VBP[25] . Entonces el VBP que permanece en el país es de US$ 1,235'759,372. De otro lado si se estima que el PBI para 1992 será de 63,000'000,000[26] nuevos soles y asumiendo un tipo de cambio promedio del

24 El dato de setiembre se obtuvo directamente en la zona y el del mes de marzo se tomó de la Tabla A.3 - Anexo A del Informe: PERU-Agricultural Policies for Economic efficiency-june 1992-World Bank. Finalmente se asume que el precio cae en el último trimestre del año, dada la información que al respecto nos proporcionan J. Núñez Melgar y R. Reátegui (1990) pp. 165 -166.

25 Estos porcentajes (para el VBPN y para el Valor Agregado) son los obtenidos por J. Núñez Melgar y R. Reátegui para los cálculos respectivos realizados en 1988 en el Alto Huallaga. Ver J. Núñez Melgar y R. Reátegui (1990) pp. 187-188.

26 Cálculo del PBI para 1992 presentado en el mensaje presidencial.

año de 1.3 S/$ obtenemos US$. 48,461'538,846. Sin embargo el BCR, para 1991 estimó el PBI en US$ 25,000'000 corrientes, cifra con la cual se tendría que. el VBP que permanece en el país equivale a 4.94% del PBI.

Para calcular el Valor Agregado , se ha deducido del VBP que queda en el país el Consumo Intermedio que se estima en 1.55% del VBP, es decir, en US$ 22'966,751 . Entonces el Valor Agregado sería de US$ 1,212'792,621. Si al PBI estimado para 1991 le añadimos el Valor Agregado por la PBL obtenemos un valor de US$ 26,212'792,621, es decir, el PBI incluyendo la PBL. Entonces el Valor Agregado significa el 4.63% del PBI con PBL y el 4.854% del PBI sin incluir PBL.

En términos medio ambientales esta actividad viene provocando un daño dramático tanto por el cultivo de la coca como por su procesamiento. Las técnicas empleadas en el cultivo y en el procesamiento de la coca impactan negativamente sobre el medio ambiente. Las áreas de producción de coca resultan ser las de mayor fragilidad ambiental, ya que la coca al ser cultivada mayormente en laderas (algunas veces en pendientes empinadas por encima de los 45 grados) provoca la erosión de los suelos, que fueron previamente desforestados para facilitar el cultivo. A esto hay que agregar que en los años de elevada rentabilidad del cultivo de la coca, fue común entre los campesinos utilizar mayores cantidades de pesticidas, herbicidas y fertilizantes de lo necesario y, de ese modo, contaminar los ríos.

Los campesinos que cultivan coca normalmente abandonan las tierras cuando el suelo ha sido erosionado y se desplazan desforestando nuevas tierras. Adicionalmente, los campesinos han sido forzados por las tentativas de erradicación así como por la violencia existente a desplazarse progresivamente a tierras más remotas invadiendo, en muchos casos, reservas forestales y parques nacionales. Finalmente, hay una desforestación adicional causada por los campesinos que han tenido que cultivar sus propios alimentos en áreas apartadas.

Sin embargo, el efecto más perjudicial sobre el medio ambiente se origina en la producción de pasta de coca. El procesamiento de la coca en PBC y PBL resulta en la descarga de deshechos químicos directamente a los arroyos y ríos de la Cuenca Amazónica. Se ha calculado que el cultivo de 140,000 hectáreas de coca en el Valle del Alto Huallaga y Huallaga Central resulta en la descarga a ríos de 50 millones de litros de kerosene, 28 millones de litros de ácido sulfúrico, 14,000 toneladas métricas de cal viva, 2,800 toneladas métricas de carburo, 14,000 toneladas de papel higiénico y 5.6 millones de litros de acetona.

d Las Políticas Económicas y sus Efectos Sobre la Producción de Coca.

Antes de establecer una relación de causalidad entre las políticas económicas de los países y la producción de coca, es conveniente indicar que existen diferencias sustanciales entre el tamaño de las economias de los tres países, así como en el rol que el sector agropecuario juega dentro de cada una de ellas. Por ejemplo en términos de dotación de tierras tanto en calidad como en cantidad Colombia, seguido de Bolivia tienen mayores ventajas, siendo Perú el menos dotado, sobre todo si se tiene en cuenta la presión poblacional en cada uno de estos países. Paralelamente en los tres países se constata la existencia de tres tipos de explotación agropecuaria: las grandes propiedades que concentran la mayor parte de las tierras, las medianas propiedades y las pequeñas parcelas de agricultores campesinos que son la mayor parte de la población rural, y disponen de una menor cantidad de tierras. Los sectores exportadores se

pequeños agricultores producen para el mercado interno y para la subsistencia. Otra característica a considerar es la estructura de la oferta agropecuaria ya que los tres países producen casi los mismos productos, salvo algunos en los cuales tienen ventajas competitivas marcadas como el café en Colombia, la soya en Bolivia o el algodón en Perú.

El sector agropecuario juega un rol distinto en la economía de cada país. Los países relativamente más agropecuarios son Bolivia y Colombia mientras que Perú tiene un PBI agropecuario/PBI nacional relativamente menor. En Colombia el sector agropecurio es el principal sector exportador, mientras que Perú y Bolivia son importadores netos de alimentos. En Bolivia y el Perú es este sector el que absorbe mayor empleo, mientras que en Colombia es el sector que ha dinamizado el crecimiento económico en los últimos años. En consecuencia, se aprecia pues que los sectores agropecuarios de cada uno de estos países cumplen papeles diversos, con relación a la economía.

De la revisión de las políticas macroeconómicas efectuada lineas antes se puede establecer lo siguiente:

- Los países exportadores no-agropecuarios como Perú y Bolivia, hasta 1985, se caracterizaron por seguir mayormente políticas intervencionistas. En estos países la agricultura creció en relación inversa al crecimiento exportador e industrial debido a que en épocas de auge económico se facilitaron las importaciones de productos e insumos agrícola , no sólo por la mayor disponibilidad de divisas, sino porque a menudo durante estos períodos se tuvo una sobrevaluación de la moneda e importaciones subsidiadas de estos productos. En consecuencia, bajo el supuesto que todos los bienes sean "transables" las políticas intervencionistas tendieron a discriminar a los sectores agropecuarios de los países de exportación no-agropecuaria. Lo inverso sucedío con Colombia, país exportador agropecuario que adoptó políticas económicas de corte liberal, cuya repercusión fue obviamente la mantención de cierta estabilidad en los equilibrios macroeconómicos, salvo cuando las variaciones de los precios internacionales del café, provocaron déficits o superávits comerciales, en cuyo caso los ajustes económicos corrigieron las distorsiones. Lo cierto es que en este país el crecimiento agropecuario fue mayor que en los países exportadores no-agropecuarios

- En estos tres países y en los últimos diez años las políticas macroeconómicas nunca tuvieron la mismas orientaciones salvo en el actual periodo a partir de 1990 . Colombia en este periodo tuvo políticas relativamente más liberales con mayor estabilidad de precios relativos, mientras que en Perú y Bolivia-mayores productores de hoja de coca-se alternaron los períodos de liberalismo con períodos de intervencionismo estatal. En estos dos paises se aplicaron políticas de estabilización de estilo FMI y últimamente reformas estructurales orientadas a la apertura comercial y la internacionalización de la economía, tanto para controlar la hiperinflación heredada del manejo populista, como para superar las restricciones externas que confrontaban ambas economías. Colombia, país donde se ha observado una continuidad y estabilidad en el manejo de la política macroeconómica inició también un proceso de reformas orientadas a la modernización y la internacionalización de su economía, aunque sin la misma presión de la deuda externa ni de las restricciones

externas..En consecuencia se puede afirmar que recién a partir del año 1990 existe cierta convergencia en las políticas macroeconómicas aunque es aún temprano para conocer los resultados de las reformas estructurales en los tres países. En el marco de un Programa de Acción Conjunta este hecho podría facilitar la realización de acciones de seguimiento y evaluación de las políticas económicas y su impacto sobre la evolución de los cultivos de coca. Permitiría también intercambiar información sobre las políticas sectoriales, y sobre las acciones de sustitución y desarrollo alternativo.

- De un lado las políticas populistas que discriminaron contra el sector agropecuario durante los setenta y ochenta, y del otro, los procesos de estabilización y de reformas estructurales puestos en ejecución en Bolivia desde 1985 y en Perú desde 1990, (con el propósito de controlar la inflación e insertar la economía al mercado mundial) implicaron un fuerte proceso recesivo y un elevado costo social, traducido en altos niveles de desempleo y de desnutrición que de alguna manera intensificaron los procesos migratorios desde el medio rural y también urbano hacia las áreas del trópico para realizar cultivos y actividades de transformación ilícitas. En Colombia no parece haberse producido este fenómeno en las proporciones que presentan Perú y Bolivia, ya que no han tenido proceso de ajuste de tan elevado costo social como los otros dos países. En Bolivia entre 1980 y 1988 las áreas de cultivo de coca pasaron desde 22,788 has hasta 60,856 has y en Perú entre 1980 y 1990 pasaron desde 35,000 has hasta 241,000 has. Las migraciones hacia estos ecosistemas y su incorporación al proceso productivo agrícola ha provocado una grave alteración del equilibrio medio ambiental en la amazonia, siendo necesario una acción de gran envergadura orientada a reducir los flujos migratorios hacia las áreas de fragilidad ecológica, mediante políticas económicas que estabilicen las poblaciones rurales en sus lugares de origen, y desarrollar acciones para racionalizar y reordenar los proceso de ocupación productiva de estas áreas mediante la ejecución de proyectos de desarrollo rural e intensificar la producción agroalimentaria, utilizando las áreas ya intervenidas, siendo para ello necesario la innovación tecnológica que posibilite el uso sostenido de los recursos naturales de estos ecosistemas.

- Entre los tres países se ha venido desarrollando un tipo de integración comercial ilegal por medio del narcotráfico y el contrabando. La "economía del narcotráfico" ha logrado probablemente la mayor integración del sector agrícola de Perú y Bolivia con el sector agroindustrial y exportador Colombiano. Esto ha sido posible de un lado porque a partir de la segunda mitad de los 70 surgen en Colombia organizaciones bastante poderosas y fuertemente estructuradas de procesamiento transporte y exportación de cocaína a los Estados Unidos y de otro lado porque la calidad y el contenido de alcaloide de la coca producida en Bolivia y Perú es superior a la hoja de coca colombiana. Las condiciones socio-económicas de los productores campesinos tanto alto-andinos como de los del trópico de Bolivia y Perú, facilitaron la expansión del cultivo alentados por las facilidades en la comercialización, el ingreso por hectárea y el pago al contado o algunas veces adelantado que proporcionaban los carteles de la droga. El contrabando fronterizo ha generado también un tipo de integración pernisiosa como resultado de las diferencias entre las políticas cambiarias, arancelarias y de subsidios de los países que al abaratar los precios domésticos de productos

agropecuarios provocaron fuertes flujos comerciales ilegales a los países vecinos. El ejemplo más común es el contrabando de productos agroalimentarios subsidiados por políticas económicas de corte heterodoxo, habiéndose detectado como las principales corrientes el contrabando que se dieron entre Perú-Ecuador, Bolivia-Perú, y Colombia-Ecuador.

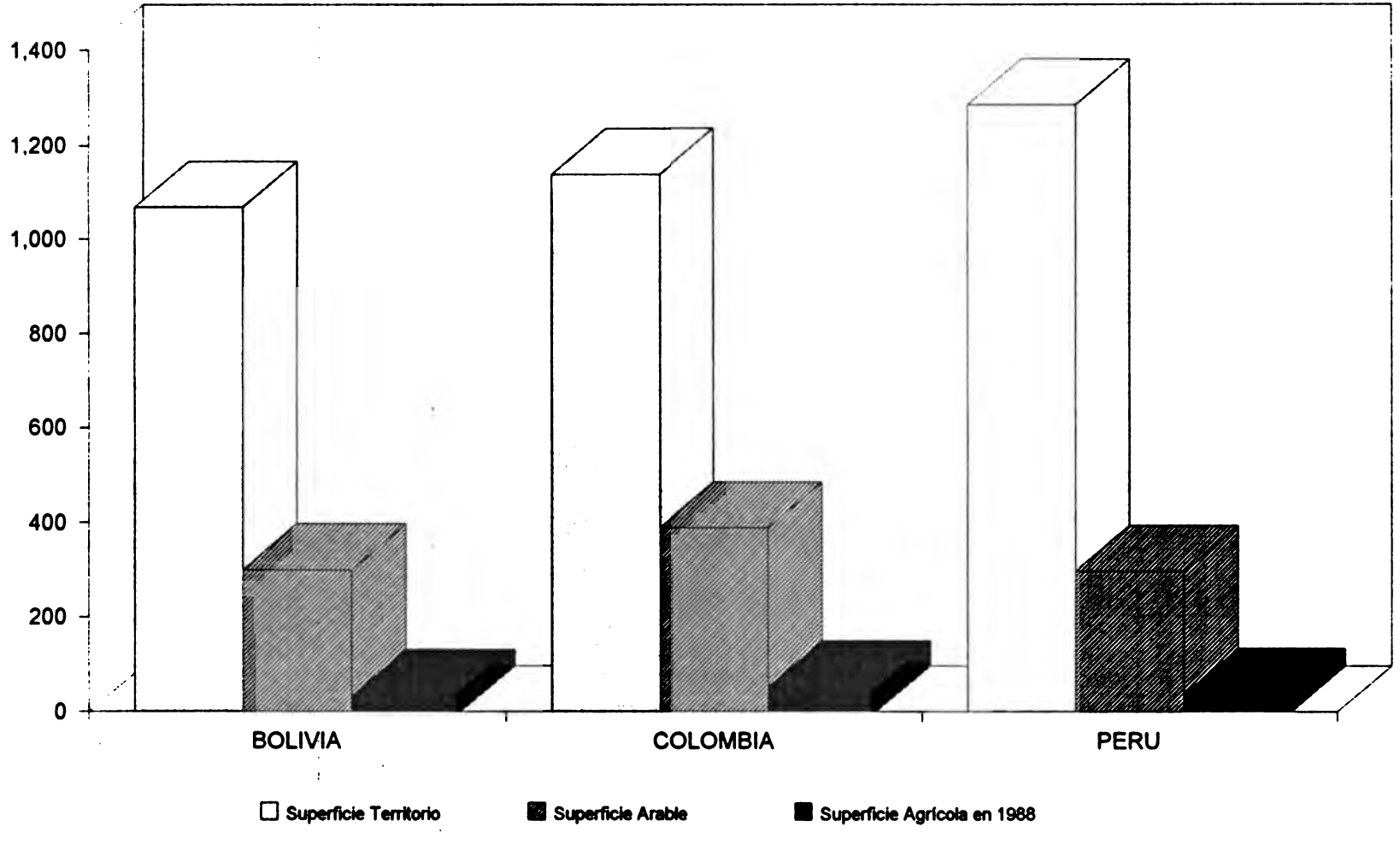
- El impacto de la economía de la coca se presenta de manera diferenciada en los tres países, ya que si bien resulta importante para Bolivia por el tamaño de su economía, es menos importante para el Perú, a pesar de contar con las mayores superficies de cultivo y definitivamente no parece tener importancia para Colombia. Sin embargo hay que destacar que en la actualidad los tres países confrontan problemas de revaluación de sus monedas nacionales, aunque los analistas sostienen, sobre todo para el caso Colombiano que su origen se encuentra en el mal manejo de la política monetaria. En el caso de los dos países mayores productores de hoja de coca hay que destacar que el proceso de liberalización del nercado cambiario y la adopción de un regimen de flotación administrada de la tasa de cambios (que se produjo primero en Bolivia y luego en Perú), parece haber facilitado la captación de narcodólares y su incorporación al circuito financiero legal, provocando la apreciacion real de sus monedas, facilitando las importaciones y desestimulando sus exportaciones legales.

- Las reformas estructurales han provocado tanto en Bolivia como en el Perú y en menor grado en Colombia un impacto negativo sobre el desempeño del sector agropecuario lo cual indudablemente provocó en las áreas productoras del trópico una reconversión agrícola hacia el cultivo de la coca. La aplicación del programa de ajuste trajo entre otras: la eliminación primero de las tasas preferenciales de interés y luego la supresión de este credito, la eliminación de exoneraciones o reducciones arancelarias para la importación de insumos y bienes de capital de uso agrícola, la desactivación de las empresas públicas de comercialización agropecuaria sobre todo en las áreas del trópico, la reducción drástica del sector público que cubría los servicios de investigación y extensión agropecuaria, la elevación de las tarifas públicas, y la drástica caida de la inversión pública en el sector agropecuario. De otro lado el atraso cambiario, los elevados costos de transporte que confrontan las áreas productoras localizadas en los trópicos (por el mal estado de las vias), la elevación de los costos de producción, la desactivación de los mecanismos de promoción de exportaciones no tradicionales donde se incluia a los agropecuarios (CRA en Bolivia y CERTEX en el Perú), la reducción de los niveles arancelarios y la eliminación de las exoneraciones de impuestos a las zonas de selva y de frontera (caso peruano) afectaron drásticamnete la competitividad del sector agropecuario comercial sobre todo el de exportación, agravado por la caida de los precios internacionales. En Colombia a pesar de la gradualidad que caracterizó el diseño inicial de las las reformas, estas han afectado también el comportamiento del sector agropecuario a partir de 1991.

- La actual coyuntura internacional resulta desfavorable para los productos de exportación de los países no industrializados, ya que los precios de las materias primas no petroleras en 1992 están registrando sus niveles más bajos en un siglo. A esta coyuntura no escapan los productos agrícolas tropicales como el azúcar, café, cacao,

banano. De otro lado la recesión en los países industrializados está acentuando el proteccionismo en los mismos, sobre todo en sus nuevas modalidades (léase ecológico o medio ambiental); si a ello agregamos las reformas tibias que en el mejor de los casos se pueden esperar como resultados de la Ronda Uruguay del GATT, se observa que no existe un ambiente muy favorable para el comercio internacional de productos agricolas en los próximos diez años, debiendo los países productores de coca diseñar y poner en práctica medidas orientadas a compensar los efectos nocivos de las políticas de subsidios y donaciones de las potencias industrializadas, y negociar acuerdos comerciales para productos específicos que puedan impulsar el desarrollo alternativo.

COMPARATIVO DE SUPERFICIES DE LOS TRES PAISES
(En miles de Km2)

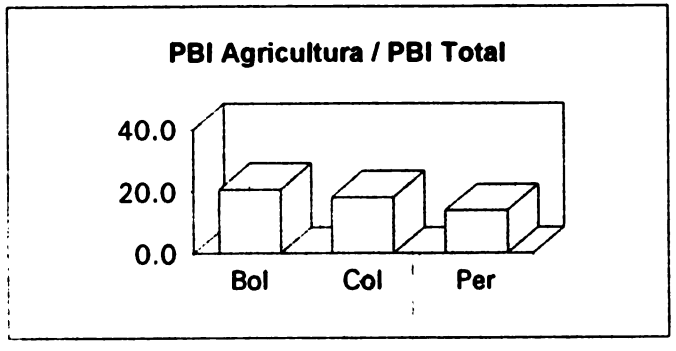


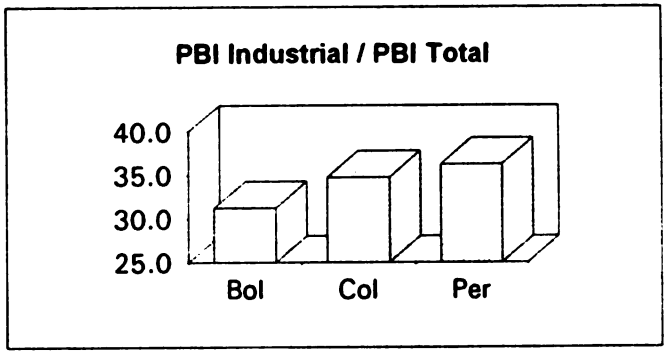
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS
DOLARES CONSTANTES DE 1980

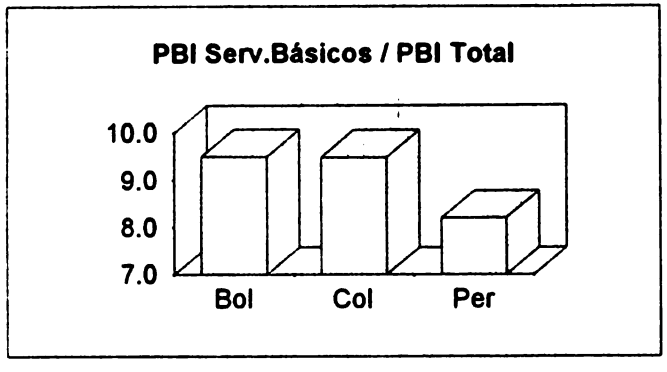
		1980	1981	1982	1983	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. P.B.I. TOTAL	BOL	4,380.0	4,420.0	4,228.0	4,039.0	3,976.0	3,877.0	3,978.0	4,096.0	4,212.0	4,322.0
(Millones $)	COL	32,479.0	33,215.0	33,556.0	34,192.0	36,821.0	39,365.0	41,580.0	43,328.0	44,856.0	46,756.0
	PER	20,581.0	21,474.0	21,532.0	18,943.0	20,296.0	22,069.0	23,839.0	21,832.0	19,340.0	18,397.0
2. P.B.I. per cápita	BOL	784.8	771.7	719.4	669.9	626.9	596.3	596.8	599.5	601.6	602.7
(US $)	COL	1,207.1	1,208.0	1,194.8	1,192.3	1,232.3	1,291.1	1,336.8	1,365.7	1,386.6	1,417.8
	PER	1,190.0	1,211.8	1,186.7	1,020.2	1,045.3	1,112.3	1,176.6	1,055.5	916.0	853.7
3. P.B.I. Agricultura	BOL	803.8	796.4	851.4	705.0	903.9	872.0	902.6	924.5	912.1	894.1
(Millones $)	COL	6,287.9	6,489.3	6,366.4	6,542.2	6,769.7	6,998.2	7,445.0	7,651.2	7,980.1	8,514.7
	PER	2,104.5	2,294.8	2,362.6	2,108.3	2,445.9	2,596.5	2,728.4	2,943.0	2,799.0	2,557.9
4. P.B.I. Industrial	BOL	1,492.8	1,452.8	1,345.0	1,296.1	1,107.3	1,017.8	1,035.8	1,164.2	1,269.6	1,349.8
(Millones $)	COL	9,833.6	9,782.5	9,756.6	10,173.7	11,764.1	13,300.5	14,191.1	14,778.9	15,475.6	16,256.6
	PER	8,458.9	8,523.4	8,538.0	7,207.3	7,715.3	8,368.0	9,043.0	7,985.2	6,930.9	6,666.4
5. P.B.I. Servicios Básicos	BOL	289.5	323.5	310.9	313.2	351.2	370.7	385.5	388.9	398.3	410.6
(Millones $)	COL	3,316.5	3,448.7	3,618.8	3,598.9	3,750.5	3,811.5	3,968.3	4,115.3	4,259.9	4,435.5
	PER	1,543.8	1,647.4	1,640.8	1,506.2	1,561.6	1,709.2	1,875.5	1,787.7	1,614.8	1,509.0
6. P.B.I. Otros Servicios	BOL	1,745.6	1,780.6	1,743.3	1,756.2	1,617.5	1,572.6	1,598.4	1,577.8	1,592.9	1,641.1
(Millones $)	COL	12,968.4	13,520.7	13,848.5	14,036.5	14,553.6	15,195.5	16,011.6	16,966.9	17,306.3	17,869.6
	PER	8,332.1	8,757.0	8,768.0	8,200.6	8,760.1	9,607.1	10,349.8	9,339.5	8,324.7	7,967.3
7. DEFICIT FISCAL	BOL						139.6	334.2	233.5	231.7	194.5
(Millones $)	COL						354.3	582.1	996.5	852.3	467.6
	PER						1,147.6	1,573.4	1,637.4	1,063.7	993.4
8. EXPORTACION BIENES	BOL	942.2	912.4	827.7	755.1	623.4	545.5	518.7	542.5	723.5	830.8
(Millones $ FOB Ctes.)	COL	3,986.0	3,158.0	3,114.0	2,970.0	3,650.0	5,331.0	5,661.0	5,343.0	6,031.0	7,105.0
	PER	3,916.0	3,249.0	3,293.0	3,015.0	2,978.0	2,531.0	2,661.0	2,691.0	3,542.0	3,276.0
9. IMPORTACION BIENES	BOL	574.4	827.7	496.0	496.0	462.8	596.5	646.3	590.9	729.5	775.6
(Millones $ FOB Ctes.)	COL	4,283.0	4,730.0	5,358.0	4,464.0	3,673.0	3,409.0	3,793.0	4,516.0	4,557.0	5,088.0
	PER	3,090.0	3,802.0	3,721.0	2,722.0	1,806.0	2,596.0	3,182.0	2,790.0	2,140.0	2,885.0
10. INVERSION PUBL-PRIV	BOL	623.9	608.6	432.8	369.0	491.7	518.3	543.4	557.1	575.0	550.6
(Millones $)	COL	5,448.2	5,789.7	5,961.1	6,031.5	5,787.6	6,229.9	6,280.7	6,963.5	6,598.9	6,519.7
	PER	4,833.4	5,612.3	5,490.7	3,836.3	3,194.5	3,780.1	4,483.9	3,859.6	3,118.4	3,253.7

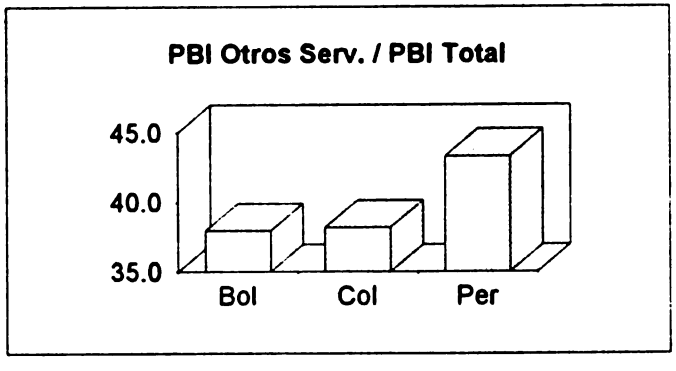
FUENTE: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1991. CEPAL/OEA.

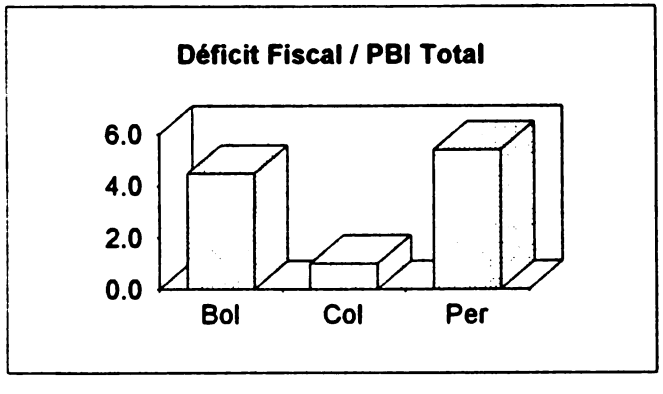
PARTICIPACION PORCENTUAL POR SECTORES
PERIODO 1990

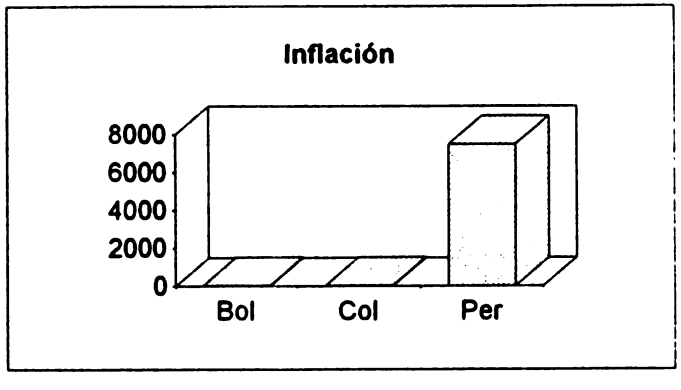












INDICADORES GENERALES

	BOLIVIA	COLOMBIA	PERU
Superficie Territorio (miles de Km2)	1,069	1,139	1,285
Superficie Agrícola en 1988 (miles de Km2)	34.61	53.47	37.25
Superficie Arable (miles de Km2)	299.32	387.26	295.55
Deforestación entre 1980-1988 (en miles de has/año)	117	890	270
Población en 1990 (miles de habitantes)	7,314	32,978	21,550
P.E.A. en 1990 (miles de habitantes)	2,282	11,972	7,672
% Fuerza laboral en Agricultura (1990)	45.5	25.6	30.1
Esperanza de vida al nacer (años)	54	69	62
Tasa de mortalidad infantil en 1990	102	39	82
Tasa de alfabetización de adultos en 1990	78	87	85
Deuda Externa Total (millones de US$) 1989	4,359	16,887	19,875

Fuente: - Perú en Números 1992. Cuanto
- Principales indicadores del Grupo Andino 1985-1990. Junta del Acuerdo de Cartagena
- Centro Latinoamericano de Demografía - CELADE

II. LAS PROPUESTAS NACIONALES

Con el propósito de definir las acciones específicas de carácter común que puedan ser realizadas en el marco de un Programa Andino de Cooperación para el Desarrollo Rural Alternativo y la sustitución de cultivos se ha procedido a incorporar los planteamientos y percepciones que los funcionarios públicos responsables de estas acciones tienen respecto al perfil del programa subregional. A partir de los planteamientos nacionales a sido posible establecer el contenido del programa subregional, clasificando las diferentes acciones comunes de acuerdo a la estructura programática del IICA

A. ELEMENTOS NACIONALES PARA UNA PROPUESTA REGIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO Y SUSTITUCION DE CULTIVOS

1 Bolivia

Las propuestas de Bolivia que deben ser consideradas como posición nacional en la formulación de un Programa Regional sobre Desarrollo Alternativo y Sustitución de Cultivos de Coca, han sido recogidas del documento preparado por la Directora Nacional de Planificación de la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo, del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), para una Reunión Técnica Subregional de Jefes de Planificación de los Ministerios de Agricultura de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena en 1991

Estas propuestas son:

a Que los Organismos Internacionales involucrados en la Cooperación Técnica y Financiera mantengan un permanente contacto con las instituciones nacionales que en cada uno de los países existen como dependencias especializadas para el desarrollo alternativo. Las mismas, que con la experiencia desarrollada hasta la fecha pueden dar orientaciones valiosas en el contexto de las especificidades de cada país.

b Se propone para 1992 la realización de una o dos reuniones técnicas de intercambio de experiencias de los programas nacionales de sustitución de cultivos y evaluación de alternativas entre los países andinos, directamente involucrados con la problemática de producción de cultivos ilícitos, de manera de lograr en este nivel propuestas que luego sean asumidas como políticas y estrategias de acción subregionales, en el marco de la especificidad que tiene el problema frente a la del conjunto del sector agropecuario en cada país y entre los países.

c Fortalecer las capacidades nacionales y subregionales de formulación de instrumentos de política económica específicos para impulsar el proceso de transición a una economía alternativa a la de la coca, parece ser una necesidad

inmediata, de donde una acción concreta al respecto sería el análisis y revisión periódica de las estrategias e instrumentos que se aplican para su revisión y propuestas alternativas.

d Procurar la sensibilización de un tratamiento excepcional que los Estados deben dar al desarrollo alternativo con apoyo de la Comunidad Internacional sin que ello ponga en riesgo los modelos económicos establecidos.

e Revisar periódicamente si las estrategias de control o liberalidad en la producción de coca favorecen o no a los planes y programas establecidos en cada uno de los países.

f Considerar si la cooperación de los países consumidores está de acuerdo con los esfuerzos que cada uno de los países realiza en materia de control y fiscalización de la oferta de materia prima.

g Analizar si los recursos que se asignan al desarrollo alternativo son suficientes para establecer un proceso permanente e integral de largo plazo.

h Realizar un análisis conjunto de las Declaraciones, Acuerdos, Convenios, etc. que son parte de la Estrategia Internacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas y determinar los aspectos positivos y negativos de los mismos, en los esfuerzos que cada uno de los países realiza.

i Contribuir a concientizar a la Cooperación Internacional sea esta bilateral o multilateral que el esfuerzo por el Desarrollo Alterantivo debe tener una orientación programática, integral, multisectorial y de largo plazo, así como ser lo suficientemente flexible, amplia y oportuna como para promover cambios cualitativos en las regiones afectadas.

Una acción concreta sería propender a un análisis y discusión subregional acerca del impacto económico y social de proyectos puntuales y las experiencias en este campo para superar el enfoque que privilegia el gasto y la temporalidad, cuando se requieren esfuerzos compatibles con períodos largos de maduración.

j Promover la eliminación de restricciones al comercio de las producciones alternativas como incentivo al proceso de sustitución de ingresos.

k Desarrollar y fortalecer las instituciones encargadas de las negociaciones comerciales de nivel regional e internacional, así como del acceso a los mercados potenciales de las producciones alternativas.

l Mejorar los sistemas nacionales y subregionales de abastecimiento y comercialización de producciones alternativas en los ámbitos rural y urbano.

m Incentivar e incrementar las producciones alternativas con destino a los mercados interno y externos y consolidar precios de garantía capaces de incentivar el proceso de tránsito de una agricultura monoproductora a una diversificada e integral.

Las acciones que deberían realizarse serían:

- Realización de estudios de producciones alternativas cuyo destino sean mercados potenciales internos y externos.
- Seminarios de capacitación e intercambio de experiencias sobre negociaciones comerciales de producciones alternativas.
- Promoción de la cooperación técnica recíproca para el mejoramiento de los sistemas nacionales y subregionales de comercialización.
- Asistencia técnica a instituciones gubernamentales y no gubernamentales, federaciones y asociaciones sobre gestión operativa de la exportación.
- Estudio y análisis para la puesta en marcha de una Fundación que garantice precios justos y de incentivo a las producciones alternativas.

n Promover la Cooperación Horizontal en acciones de investigación, transferencia de tecnologías y su adopción a las condiciones sociales y económicas de los beneficiarios del desarrollo alternativo.

- Apoyar los estudios dirigidos a la creación y funcionamiento de un Fondo de Desarrollo Alternativo para los países andinos que posibilite el financiamiento a programas y proyectos adecuados a las especificidades de las economías campesinas involucradas en los procesos de desarrollo alternativo.
- Apoyar los estudios dirigidos a la creación y funcionamiento de seguros contra riesgos de la producción y comercialización alternativa.
- Apoyar los estudios dirigidos a la puesta en marcha de programas de asentamientos humanos de población en el marco de las políticas de preservación del medio ambiente y presencia efectiva institucional.
- Elaborar proyectos que complementen y consoliden los esfuerzos nacionales en materia de producción, comercialización y agroindustria, mediante el aprovechamiento integral de experiencias de los países que han optado por el desarrollo alternativo.

2 Colombia

La propuesta Colombiana para la elaboración de un perfil de Programa Regional de Cooperación del IICA a la Subregión Andina en el campo del Desarrollo Alternativo, fue elaborado en el marco de una consultoría nacional del IICA, por una experta en la materia, quien formuló consultas a los funcionarios de nivel decisorio del gobierno y cuenta con el decidido respaldo de los mismos.

Luego del análisis de las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno nacional en materia de control de drogas, y precisados el contexto institucional y la coyuntura frente al componente de desarrollo alternativo, se propone el siguiente conjunto de acciones que dentro del espectro de posibilidades que ofrece el IICA podrán constituirse en insumos para un programa regional de cooperación. A partir de los diferentes Programas que desarrolla el IICA se proponen las siguientes líneas de trabajo:

a. Análisis y Planificación de la Política Agraria

La Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), tiene el mandato legal (Decreto 2272 de octubre de 1991) de dirigir y coordinar la formulación y ejecución de políticas integrales en materia de control de la producción, tráfico y consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas. Si bien en cumplimiento de esta responsabilidad lidera la formulación de políticas y estrategias relativas a la sustitución de cultivos ilícitos, no ha logrado permear con este mandato la formulación de las políticas sectoriales agropecuarias.

Dada esta situación, y reconociendo las limitaciones técnicas de la DNE en materia de formulaciones programáticas relativas, tanto al sector rural en general como al desarrollo alternativo en particular, se propone al IICA asesorar dicha Dirección en este campo, concretamente, durante la fase de formulación conjunta con Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia del Plan Nacional del Estado Colombiano para la Superación del Problema de la Droga; iniciativa propiciada por la JUNAC y el UNDCP para la formulación de acciones integradas en el área subregional andina. Encontrándose el Plan en proceso de formulación, se trataría de un apoyo urgente y coyuntural que incrementará notablemente la capacidad técnica del equipo de la DNE, la cual se encuentra interesada en capitalizar en este plan la experiencia del IICA[27].

---

27 El Departamento Nacional de Planeación apoyará la formulación del mencionado Plan.

b. Centro de Programas y Proyectos de Inversión

La deficiente capacidad del estado colombiano para canalizar en su favor las ofertas de la cooperación internacional, se debe atribuir no solamente a una limitada voluntad política, sino también a la inexistencia de un banco de proyectos actualizado y consistente que responda por regiones geográficas a la distribución sumamente dispersa de los cultivos ilícitos en el territorio nacional. Dicho banco se debería centralizar en el Departamento Nacional de Planeación (Unidad de Desarrollo Agrario) y la identificación y formulación de los proyectos que lo alimenten se debería realizar en coordinación entre este Departamento y la Dirección Nacional de Estupefacientes. El apoyo técnico del IICA en esta tarea contaría con el respaldo de las dos entidades. De esta manera se evitará la duplicación y dispersión de esfuerzos en la búsqueda de cooperaciones internacionales para el desarrollo alternativo, situación que está contribuyendo al deterioro de la imagen del país frente a los países donantes y a los organismos de cooperación.

c. Generación y Transferencia de Tecnología

El diseño y operación de una estrategia de apoyo a los cuatro proyectos colombianos de desarrollo alternativo en lo que a generación y transferencia de tecnología se refiere, encontró amplio respaldo entre los funcionarios nacionales e internacionales consultados. De particular interés resultará para Colombia el contar con canales de acceso a los desarrollos tecnológicos logrados por otros países en relación al adecuado aprovechamiento y manejo de los recursos naturales de la cuenca amazónica; sin descontar por ello las tecnologías altoandinas. Un programa de intercambios, giras, transferencia de tecnologías de punta en productos estratégicos y capacitación-acción contará con buen respaldo en todos los proyectos. La identificación precisa de las tecnologías a transferir se debería realizar en un trabajo estrecho con los equipos técnicos de los proyectos, ya que cada uno contempla un espectro amplio de posibilidades a fomentar y no se ha señalado un productos sustitutivo por excelencia. La divulgación en los proyectos de tecnologías amazónicas desarrolladas en Brasil o Perú para manejo de cultivos, suelos, fauna, etc. sería de gran utilidad. Dos instrumentos idóneos en los cuales enmarcar esta cooperación serían el Programa Cooperativo de Investigación Agrícola para la Subregión Andina (PROCIANDINO) y el Programa Cooperativo de Investigación y Transferencia de Tecnología para los Trópicos Suramericanos (PROCITROPICOS) del cual forman parte los países de la Cuenca Amazónica (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela). Cabe resaltar que los tres proyectos amazónicos de desarrollo alternativo se esfuerzan actualmente en diseñar sus estrategias dentro de un marco de sustentabilidad ecológica, con una existencia casi nula de paquetes tecnológicos apropiados. Dichos proyectos estarán en capacidad de cofinanciar con el IICA el intercambio de tecnologías y experiencias de otros países.

d. Organización y Administración para el Desarrollo Rural

Un enfoque metodológico con el cual se ha abordado el desarrollo alternativo en Colombia, es fruto de la experiencia nacional en desarrollo rural integrado durante 17 años. Cada uno de los proyectos en ejecución contempla el diseño y ejecución de paquetes y acciones integrales que responden a los requerimientos más sentidos de las comunidades usuarias, dentro de un proceso de planificación participativa. Sin embargo, el nivel técnico de los funcionarios responsables es susceptible de incrementarse a través del estudio y la capacitación en nuevos y más modernos instrumentos de gestión del desarrollo rural, que el IICA podría sistematizar y traducir en un curso práctico para la capacitación-acción en las zonas de proyecto; diseñado a partir, tanto de la misma experiencia nacional, como de la contrastación de otras experiencias regionales, particularmente la transferencia de instrumentos frente a autodiagnósticos comunitarios, capacitación socioempresarial campesina y planificación por género (mujer rural) y edad, sería bien acogida por los proyectos.

e. Comercio y Integración

Si bien la experiencia piloto colombiana en desarrollo alternativo se centró en el café, principal producto de exportación, y en el abastecimiento de los mercados locales y regionales con alimentos y materias primas, sin que se hubiera identificado una necesidad inmediata de exportar, el impacto de la crisis internacional del café, y el potencial de aprovechamiento de la biodiversidad amazónica hace prever la necesidad de identificar y conquistar mercados en el exterior para los productos sustitutos de la hoja de coca.

Los productos agrícolas campesinos generalmente perecederos y la lejanía de las zonas de desarrollo alternativo frente a los centros de consumo plantean actualmente en los proyectos la exigencia del montaje de procesos agroindustriales, con mayor razón cuando se trate de productos de exportación.

En ambos casos el aporte del IICA para los proyectos colombianos de desarrollo alternativo puede resultar de utilidad ya que cada proyecto corre el riesgo de aislarse, y es muy deseable que la Unidad Nacional de Coordinación Técnica (OSP) en el nivel central se fortalezca en términos de inteligencia de mercados y sistemas de información de precios y mercados.

Adicionalmente, un programa subregional del IICA, orientado a apoyar el desarrollo alternativo, podría, en cooperación con el UNDCP y la Dirección Nacional de Estupefacientes, contribuir a la construcción de un bloque sólido de negociación internacional de mercados para los productos sustitutivos de la coca, particularmente en los países donantes que están hoy en día en capacidad de comprender la situación que llevó al campesinado de los países andinos a caer en el ciclo internacional de producción-transformación-tráfico y consumo de materias primas naturales para la

producción de psicotrópicos. El éxito en una negociación de este estilo resultaría mucho más probable si se emprende en conjunto por los países de la región y no aisladamente. Caba resaltar también la posibilidad de que el IICA intermedie la participación de los proyectos para el desarrollo alternativo en la recientemente creada Fundación Colombiana, para el fomento de las exportaciones agrícolas. Los proyectos estarían en capacidad de cofinanciar aquellas actividades de producción, transferencia de tecnología, capacitación, etc. que implique la creación de empresas agroexportadoras campesinas, a partir de la identificación de mercados terminales.

En términos generales se puede concluir que un programa de apoyo del IICA a la estrategia colombiana de desarrollo alternativo sería bien acogido y que podría suplir vacíos y necesidades claramente identificados; el programa debería distinguir con precisión acciones a desarrollar en tres niveles:

- Desde el nivel central colombiano: formulación de políticas, banco de proyectos, análisis de mercados externos, análisis permanente de políticas y estrategias para el desarrollo alternativo en los diferentes países, canalización y capitalización de las experiencias.

- Acciones de apoyo para los proyectos en marcha, particularmente: Capacitación para el desarrollo rural, transferencia de tecnología, creación de agroindustrias, sistemas de producción sustentable en la cuenca amazónica, etc.

- En el proceso de construcción de un enfoque común, de una óptica latinoamericanista que se llegue a traducir en posiciones unificadas con los demás países de la subregión, en aras de lograr una acción de carácter político que permita plantear una posición común, de bloque, en los foros internacionales y en los espacios en los cuales se pueda plantear, principalmente, el acceso a mercados en términos de equidad, ya que sin ellos no habrá una sustitución efectiva.

Finalmente, el consenso es general cuando se consideran las ventajas comparativas que tendría el IICA en todo lo que se refiere a la organización de eventos subregionales de retroalimentación de experiencias, así como en el patrocinio de giras y montajes de redes de información para las cuales el IICA cuenta con la logística, el conocimiento y los contactos necesarios, mientras que los proyectos podrían contar con recursos para cofinanciar este tipo de actividades.

Dadas las particularidades del esquema institucional de gestión de la estrategia de desarrollo alternativo y la buena acogida que demostraron sus cabezas rectoras, frente a la posibilidad de una cooperación por parte del IICA, se recomienda iniciar con estas entidades el proceso de perfilamiento del eventual programa de apoyo. Simultáneamente se debería propiciar un trabajo en equipo con el UNDCP y la OSP,

con el fin de adelantar una labor estrechamente coordinada en lo que se refiere al apoyo específico que se aportaría a los proyectos actualmente en marcha.

3 Perú

La propuesta del Perú ha sido recogida del documento que la delegación peruana presentó en la mesa de trabajo sobre "Alternativas de Sustitución de Cultivos de Coca y otras Plantas Psicotrópicas para Bolivia, Perú y Colombia", realizado en Santafé de Bogotá del 4 al 6 de setiembre de 1991.

Los elementos más importantes de la propuesta son los siguientes:

a La ejecución de Proyectos Estratégicos para el Desarrollo Alternativo, deben estar orientados a:

- Sustitución de cultivos de coca mediante la promoción agroindustrial y desarrollo rural alternativo en los valles afectados por la coca.
- Prevención de cultivos de coca mediante el desarrollo rural en las áreas andinas adyacentes a los valles afectados.
- Contención de cultivos de coca mediante el desarrollo rural alternativo en los valles aún no afectados.

Esta situación exige pactar con asociaciones de productores que se comprometerán formalmente a sustituir áreas de coca. Esto se logrará cuando el agricultor encuentre alternativas tanto o más atractivas que la coca, y la represión al narcotráfico sea selectiva y eficaz; sin reprimir al agricultor.

b Los componentes de los proyectos estratégicos deben estar orientados al logro de los objetivos, habiéndose identificado los componentes siguientes:

- La organización de los campesinos y agricultores en el sector de la dirección y control social de la producción y la comercialización.
- Los sistemas de cultivos como manera de lograr la diversificación en el sector de la producción agropecuaria.
- Industrialización de la producción agropecuaria.
- La comercialización agropecuaria y agroindustrial eficiente.
- Financiación de la producción agropecuaria, industrialización, comercialización, seguro de los productos alternativos.

Organización. Los organismos públicos responsables de la cooperación internacional y del desarrollo agrícola, en razón de sus carencias y deficiencias, perciben la cooperación internacional como un apoyo principalmente dirigido a su desarrollo institucional y actúan en tal sentido.

Por lo tanto, los campesinos y agricultores perciben esta cooperación en beneficio de las instituciones locales y principalmente de sus funcionarios sustraida a sus apremiantes necesidades. Esto deslegitimiza la autoridad del Estado en la región y legitimiza social y políticamente las acciones terroristas de la subversión, e incluso el vandalismo de la propia población supuestamente beneficiaria.

Los productores de los cultivos alternativos a la coca deben ser los actores legalmente reconocidos y protagonistas únicos de su autonomía ante las actividades ilícitas de producción de coca y pasta básica de cocaína. El rol de la cooperación técnica debe restringirse al asesoramiento y a la asistencia a la acciones agronómicas, industriales y comerciales que componen la estrategia para la prevención, control, sustitución y erradicación de los cultivos ilegales de coca.

Además, las organizaciones sociales institucionalizadas de los productores de coca serán siempre los únicos interlocutores válidos para pactar directa o colectivamente el control y sustitución de los cultivos ilegales de coca.

Sistemas de Cultivos. En el pasado y aún en el presente, en algunas regiones tropicales del país se concentran los esfuerzos institucionales en un sólo producto agrícola (arroz, maíz, café, cacao u otro), hecho que convierte a una empresa o región en altamente vulnerable a las fluctuaciones en la demanda y precios de ese producto en el mercado.

Es necesario tener presente que cada agricultor o campesino debe ser considerado como el empresario que dirige una unidad económica y no simplemente una unidad productiva o agrícola. La unidad económica se puede componer de varios productos distintos, lo que le permite manejar diversos cultivos en un uso más racional y protectivo del suelo, mejor defendido y menos dependiente de las contingencias de los mercados y las eventualidades naturales.

Finalmente, diversos cultivos que tienen distintos períodos de actividades culturales permite organizar y utilizar mejor el trabajo familiar, así como los diversos períodos de cosecha y realización de la producción le dan una continua liquidez al agricultor haciéndolo depender menos del crédito. Por lo demás, en lo cultural, este sistema agrícola es una vieja tradición andina.

Industrialización de la producción agropecuaria de cultivos alternativos a la coca. Es la manera de garantizar su plena comercialización y de retener para los campesinos y agricultores una mayor parte del valor generado y agregado a sus productos.

Esta es la manera de elevar el ingreso familiar de los productores desvinculándolos del ingreso cocalero.

La condición principal para garantizar la comercialización y retención del valor agregado de la producción agrícola de los campesinos es la localización, lo más próxima posible a los lugares de producción de las instalaciones de transformación y procesamiento.

La localización de los procesos agroindustriales en los lugares mismos de producción de las materias primas, no tan solo son la garantía para que sus productores tengan una mayor participación en el valor agregado, sino que además propende el desarrollo local generando empleo, demandando otros insumos, mantenimiento y reparaciones, pagando impuestos locales, transfiriendo tecnología y entrenamiento para actividades similares, etc.

Es necesario destacar, que las características agroindustriales de los cultivos que promueve el Programa, de gran potencial exportable, tendrá un rol importante en sustituir los dólares provenientes de los cultivos de coca que en la actualidad juegan un significativo papel en las reservas nacionales.

La organización de una eficiente comercialización agrícola y agroindustrial de los cultivos alternativos. La causa endógena, interna, o condición suficiente para la expansión de los cultivos ilegales de coca en la región andino-amazónica, es el constante empobrecimiento de la economía campesina de colonización debido a los malos precios de los cultivos tropicales alternativos, por debajo de sus costos de producción, pagados a los agricultores por el actual sistema de comercialización local, nacional e internacional.

Por lo tanto, se deberá reforzar la asistencia técnica y financiera a las instituciones representativas de los agricultores organizados, para lograr la comercialización eficiente de los productos alternativos de coca, garantizar que las recomendaciones agronómicas de la asistencia técnica, conducida por esas instituciones, transferidas y supervisadas puedan ser asumidas financieramente por los productores, para que así mejores rendimientos y precios hagan que los cultivos alternativos a la coca sean tan rentables como éstos.

La participación de las empresas de productores en el mercado internacional debe llevar acuerdos con los países consumidores de estos productos alternativos de los cultivos de coca, que están afectados por el narcotráfico, para que levanten las restricciones comerciales y arancelarias que pesan sobre ellos.

El componente financiero de la estrategia de sustitución de cultivos de coca. Distingue dos ámbitos: por una parte, la financiación para la asistencia técnica agropecuaria otorgada a los campesinos, así como, para la asistencia técnica comercial,

industrial y financiera otorgada a las instituciones que representan sus intereses para comercializar e industrializar su producción.

La financiación para la asistencia técnica agronómica, industrial, comercial y financiera debe ser asumida como donación por la cooperación técnica internacional, bilateral y multilateral, destinada a luchar contra el tráfico ilícito de drogas.

La financiación de los créditos necesarios para el avío agrícola, la agroindustrialización y la comercialización agrícola, debe consistir en la promoción y consecución de créditos blandos y a largo plazo de la cooperación internacional para el desarrollo, con los cuales crear fondos rotatorios de garantía, colaterales, riesgos compartidos, arriendos financieros, etc.

c Con el propósito de complementar estos planteamientos se incorpora un conjunto de propuestas que el consultor logró identificar a partir de entrevistas con los Comités de Productores Agropecuarios del Pachitea, Ucayali y Alto Huallaga, gracias a una visita a estas áreas, realizado con el apoyo del personal técnico del Programa UNDCP-UNDP/OPS. Estos planteamientos pueden resumirse en los puntos siguientes:

- Los Proyectos de cooperación técnica deben orientar sus actividades hacia el apoyo directo a los productores agropecuarios a través de sus Comités y Organizaciones y sus esfuerzos deben ser complementarios a aquellos que realizan las agencias del Estado o deben reforzar el accionar de aquellos proyectos que se ejecutan en las áreas de desarrollo alternativo, evitando la duplicación de esfuerzos o la competencia por el mismo grupo de productores.

- Es necesario mejorar la capacidad de análisis y asesoramiento en el diseño de políticas sectoriales y regionales, a fin de articularlos en el proceso de toma de decisiones, a las políticas económicas nacionales para que estas no sean adversas al sector y a la región. Hay que recordar que la expansión de los cultivos de coca tiene sus origenes en problemas estructurales, y fueron exacerbados por las políticas económicas que en el pasado favorecieron a otros sectores y regiones en desmedro del sector agropecuario y de la Selva.

- Crear una capacidad institucional regional o amazónica (privada o mixta) que brinde información de mercados internacionales, identifique posibilidades de exportación, y divulge tecnologías de producción agropecuaria para la exportación, así como lo referente a envases, normas de calidad, restricciones fitosanitarias y medio ambientales , etc.

- El gobierno central debe realizar inversión orientada a recuperar la infraestructura vial de las áreas de Selva Alta, particularmente las vias troncales que comunican con la Sierra y la Costa del país. Del mismo modo debe

promover la inversión en infraestructura energética asi como en servicios de salud y educación.

- En términos sectoriales y locales los productores de la zona estiman que un programa de apoyo para el desarrollo rural alternativo debe contener los componentes y actividades siguientes:

  - Capacitación, asistencia técnica e intercambio horizontal de experiencias validadas entre los extensionistas y capacitadores de campesinos de las agencias del gobierno y no gubernamentales, líderes campesinos, directivos de organizaciones de productores y de pequeñas empresas rurales en las áreas siguientes:

    - Sistemas de producción integral buscando el uso racional de los recursos naturales, principalmente usando los bosques secundarios en atividades productivas.

    - Mejora de la producción agropecuaria, así como de los procesos tecnológicos post-cosecha en los cultivos siguientes: cacao, palma aceitera, palmito, marañon, té, café, achiote, frutales, maiz, arroz

  - Transferencia de tecnologia de producción agropecuaria y forestal (adecuada a los ecosistemas de bosque húmedo subtropical) hacia las Universidades locales y Agencias de Extensión e Investigación localizadas en el área.

  - Promoción de convenios entre el sector privado agroindustrial y los comités de productores para la absorción de cosechas de aquellos cultivos que requieren de inversiones significativas en infraestructura industrial: cacao, palma aceitera,etc

  - Para facilitar las decisiones sobre producción agropecuaria orientado al mercado local, regional y nacional es necesario contar con un sistema nacional de información de precios y mercados

  - Fomentar la pequeña agroindustria rural a nivel de los distintos Comités de productores debiendo priorizarse los relacionados a:

    - Plantas procesadoras de alimentos balanceados, utilizando los productos y sub produtos de los cultivos siguientes: arroz, maiz amarillo duro, yuca, plátano, algodón y soya.

- Pequeñas plantas de aserrio y utilización de los subproductos (madera no rolliza)

- Propiciar y reforzar las organizaciones y comites de productores, mediante la capacitación y el intercambio de experiencias en materia de organización, administración y gestión de las organizaciones campesinas y de pequeños productores para participar adecuadamente en la concertación con el sector público en relación al desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos.

  - Elaboración de material didáctico para el análisis de experiencias en desarrollo rural y para la identificación, formulación, administración y evaluación y seguimiento de proyectos de desarrollo rural.

  - Fomentar el intercambio horizontal de experiencias entre los países afectados por el problema del narcotráfico, y facilitar las pasantias entre los lideres campesinos.

B LOS ELEMENTOS COMUNES DE LAS PROPUESTAS NACIONALES

La revisión de las propuestas nacionales permite identificar aquellas necesidades de apoyo que son comunes en cada uno de los tres países, las mismas que serán la base para la elaboración de la propuesta regional

Las propuestas nacionales comunes en los tres países pueden ser agrupadas en las áreas temáticas siguientes:

1 Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la formulación, análisis, concertación y seguimiento de los planes y las políticas económicas sectoriales y regionales, que permitan acelerar la sustitución de cultivos y el desarrollo altenativo. Algunas acciones específicas planteadas en esta área son las siguientes:

- Realizar reuniones técnicas a nivel subregional con el propósito de intercambiar experiencias sobre la aplicación de los programas nacionales y evaluar alternativas entre los países andinos involucrados en el problema, con el propósito de formular propuestas que sean asumidas como políticas y estrategias de acción subregional

- Análisis y discusión subregional acerca del impacto económico y social de los proyectos específicos de sustitución y desarrollo alternativo, con el propósito de validar las experiencias.

- Capacitación y asesoramiento en la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural adecuados a los trópicos húmedos

- Realizar estudios comparativos del impacto de las políticas económicas, y sectoriales sobre los asentamientos poblacionales y la ampliación de los espacios productivos en la amazonía y sobre la preservación de los recursos naturales en los ecosistemas amazónicos.

2 Promover la coperación horizontal en acciones de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria, forestal y agroindustrial, adecuada a los ecosistemas de bosque húmedo subtopical. Las acciones específicas que se plantean son:

- Vincular a los organismos públicos y privados que conducen acciones de desarrollo rural alternativo y sustitución de cultivos a las actividades del Programa Cooperativo de Investigación y Transferencia de Tecnología para los Trópicos Suramericanos (PROCITROPICOS)

- Desarrollar acciones subregionales de capacitación, asistencia técnica e intercambio de experiencias, orientadas a los extensionistas, capacitadores de campesinos, líderes campesinos, y técnicos de los comités de productores.

- Divulgar los enfoques y conocimientos validados sobre los sistemas integrales de producción aplicables a nivel de fincas.

- Capacitación y divulgación de conocimientos sobre los procesos tecnológicos post-cosecha, enfatizandose los aplicables a los cultivos siguientes: cacao, café, palma aceitera, palmito, y frutales.

3 Fomentar, apoyar y reforzar las organizaciones de los campesinos y agricultores de las áreas de desarrollo rural alternativo, para asumir en forma eficiente las acciones de concertación con el gobierno en lo referente al diseño de las políticas, acciones y estrategias para el desarrollo alternativo. Las acciones específicas son:

- Evaluar, sistematizar y validar las experiencias de los tres países en la ejecución de los proyectos de desarrollo rural integral en los trópicos, enfatizándose los aspectos institucionales y tecnológicos en el manejo de los recursos naturales renovables.

- Capacitar recursos humanos, en aspectos relacionados a la formulación, ejecución, administración y evaluación de políticas, programas y proyectos de desarrollo rural, así como en la gestión y administración de las organizaciones campesinas.

- Capacitar y brindar asistencia técnica a los extensionistas, capacitadores campesinos, agricultores y pequeños empresarios rurales en los campos del tratamiento post-cosecha y agroindustrialización rural

- Propender al intercambio horizontal de experiencias en los diversos campos del desarrolo rural, promoviendo la circulación de técnicos y capacitadores entre los países de la Región.

- Desarrollar y fortalecer instancias y mecanismos institucionales para el entrenamiento a técnicos y capacitadores campesinos.

4 Impulsar, desarrollar y fortalecer las instituciones públicas y privadas que participan en la promoción del comercio exterior agropecuario y agroindustrial, así como de aquellas responsables de conducir las negociaciones comerciales internacionales. Las acciones específicas son las siguientes:

- Estudiar y apoyar la puesta en marcha de una organización privada que brinde en forma permanente información de mercados internacionales, identifique productos con posibilidades de exportación, difunda tecnología de producción y transformación para la exportación y divulge las restricciones comerciales que existen en los mercados internacionales.

- Divulgar los avances y resultados de las negociaciones comerciales internacionales tanto bilaterales como multilaterales, y contribuir a la identificación de las limitaciones del país para acceder a las ventajas derivadas de dichos acuerdos

- Fomentar la conformación a nivel de los tres países de un bloque de negociación comercial internacional para lograr mercados para los productos sustitutos

- Brindar asistencia técnica y capacitación a las empresas, y asociaciones de productores sobre gestión operativa de exportaciones

- Mejorar los sistemas nacionales y subregionales de abastecimiento y comercialización, mediante la puesta en marcha de un sistema de información de precios y mercados

5 Apoyar al sector agroexportador de los países en la superación de los problemas derivados de las restriciones fitosanitarias aplicadas al comercio internacional, buscando para ello la concertación entre los exportadores e importadores para armonizar los procedimientos de control sanitario. Las acciones específicas a ser desarrolladas son:

- Reforzar los sistemas nacionales de vigilancia de enfermedades y plagas agropecuarias .

- Apoyar la realización de programas de control biológico de plagas y enfermedades, y fomentar los programas de manejo integrado de las mismas.

- Apoyar a los países en el reforzamiento de los sistemas de inspección fito y zoosanitaria en aeropuertos internacionales, puertos marítimos y fluviales y fronteras terrestres.

- Promover y apoyar el establecimiento de sistemas cuarentenarios y de emergencia fito y zoosanitaria a nivel nacional para el control inmediato de enfermedades y plagas exóticas.

- Cooperar para el fortalecimiento de los laboratorios de análisis de residuos para cumplir con los requisitos de exportación de productos agropecuarios.

ANEXO I

CONTRADICCIONES DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 753 RESPECTO A LOS DISPOSITIVOS EXISTENTES SOBRE CONTROL DE DROGAS Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES EN EL PERU

Con el propósito de viabilizar la aplicación del D.Leg. No. 753 y evitar contradicciones de índole legal en su desenvolvimiento, se observan los artículos del citado Decreto Legislativo que, de alguna manera u otra, se oponen a los dispositivos vigentes cuyas modificaciones o derogaciones debieran ser consideradas a fin de darle congruencia y vigencia al D.Leg. No. 753.

Ley de bases (D.Leg. No. 753, 8-11-91)

Artículo 2, inciso 1 "El reconocimiento de que los campesinos cocaleros constituyen un nuevo grupo económico y social muy distinto al que conforman las personas dedicadas al narcotráfico. En tal sentido es fundamental establecer una relación sólida y estable entre el Estado y los campesinos cocaleros, considerando que éstos se encuentran listos para participar como interlocutores de un diálogo por el desarrollo alternativo".

Contradicción legal con: Ley de Drogas (DL No. 22095, 21.2.78)

Artículo 31 "Queda terminantemente prohibido el cultivo de coca y almácigos en nuevas áreas del territorio nacional. Esta prohibición incluye renovaciones y recalces en los cultivos existentes".

Artículo 55B, inciso 1 "La pena será de penitenciería no mayor de diez años ni menor de dos años:

1 .- Si el sembrío o cultivo fuera de pequeña extensión...".

Comentario y Propuesta: La Ley de Drogas al prohibir el cultivo y almácigos de coca en nuevas áreas incluye prácticamente el total de la superficie cocalera de la Ceja de Selva que entre 1980 y 1991 ha extendido su superficie en más de 500%. Consistente consigo misma, la Ley penaliza al agricultor de coca que trasgrede la prohibición. Por su parte el Nuevo Código Penal (D.Leg. No. 635 del 3-4-91) no considera delincuente al campesino cocalero pues no lo penaliza (Art. 296)[1] creándose una figura legal ambigua al respecto.

Se propone, por lo tanto, derogar el artículo 31 y modificar el artículo 55B en lo referente al inciso 1 del D.L 22095

---

1 Sólo penaliza al que "promueve, favorece o facilita el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, mediante actos de fabricación o tráfico o las posea con este último fin ..."

Ley de bases (D.Leg. No. 753, 8-11-91)

Artículo 2, inciso 3: "La titulación y registro de las posesiones pertenecientes a los agricultores y sus organizaciones, respetando las formas de tenencia de la tierra espontáneamente escogidas por ellos mismos".

Artículo 2, inciso 4: "La adjudicación en propiedad y la asignación de otros derechos a los agricultores y sus organizaciones, agencias municipales, gobiernos locales o regionales, instituciones públicas y personas naturales. Dichas adjudicaciones y asignaciones podrán comprender áreas distintas a las de cultivo. Los adjudicatarios y asignatarios deberán ejercer control y cuidado para impedir la extensión de nuevos cultivos ilegales sobre dichas áreas".

Contradicción legal con: Ley Forestal y de Fauna Silvestre (DL No. 21147, 13-5-75).

Artículo 1 :"Los recursos forestales y la fauna silvestre son de dominio público y no hay derechos adquiridos sobre ellos".

Artículo 12 :"Se denomina Bosques de Protección, los que por sus características y ubicación sirven fundamentalmente para conservar los suelos y las aguas, con el objeto de proteger tierras agrícolas, infraestructura vial o de otra índole y centros poblados así como para garantizar el aprovisionamiento de agua para consumo humano, agrícola e industrial. Los Bosques de Protección son intangibles y serán declarados por Resolución Suprema".

Contradicción legal con: Nuevo Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales (D.Leg. No. 611, 7-9-90)

Artículo 51 "Son áreas protegidas las extensiones del territorio nacional que el Estado destina a fines de investigación, protección o manejo controlado de sus ecosistemas, recursos y demás riquezas naturales.

Las áreas naturales protegidas son de dominio público y constituyen muestras representativas del patrimonio natural de la Nación. Se establecen con carácter definitivo.

La comunidad tiene derecho a participar en la identificación, delimitación y resguardo de estas áreas y la obligación de colaborar en la consecución de sus fines".

Contradicción legal con: Nuevo Código Penal (D.Leg. No. 635 del 3-4-91)

Artículo 310 "El que destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones vegetales naturales o cultivadas que están legalmente protegidas será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años.

La pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años y de noventa a ciento veinte días-multa, cuando:

1. Del delito resulta la disminución de aguas naturales, la erosión del suelo o la modificación del régimen climático.

2. El delito se realiza en lugares donde existen vertientes que abastezcan de agua a un centro poblado o sistema de irrigación".

Comentario y Propuesta

Una parte significativa de la superficie plantada con coca es considerada como área de protección y por ello es intangible. Más aún, las áreas naturales protegidas son patrimonio natural de la Nación, es decir, no hay derechos adquiridos sobre ellas y se establecen con carácter definitivo. Congruente con lo anterior, se penaliza a quien destruye, daña o tala los bosques u otras formaciones vegetales naturales o cultivos legalmente protegidos.

Por lo tanto, postular la titulación de tierras que son patrimonio natural de la Nación resulta ilegal.

Además, se debe considerar la movilidad que caracteriza a los cocaleros. Ellos no tienden a afincarse en una determinada parcela, sino que una vez que la tierra se empobrece, o que sienten la amenaza de los grupos subversivos, o la represión por parte de la fuerza pública, se desplazan hacia las laderas u otras tierras marginales.

También cabe preguntarse bajo qué condiciones se otorga la titulación. Si la tierra se convierte en un bien transable, se corre el riesgo de que sea adquirida por un tercero no necesariamente interesado en el desarrollo alternativo. Además, la tierra podría ser garantía de préstamo (prenda agrícola) e históricamente se ha visto como muchos campesinos han sido despojados de sus tierras al no poder asumir sus deudas. Quizás la figura más conveniente, y que no estaría en contradicción con los artículos mencionados, sería el registro de productores (empadronamiento) como requisito para la firma del contrato de sustitución, sin mediar la titulación propuesta en el D. Leg. No. 753.

Ley de bases (D. Leg. No. 753, 8.11.91)

Artículo 4: "La propiedad agraria en las Zonas Especiales, la modificación de su extensión por cualquier acto y sus resultados, no estarán sujetos a los límites establecidos para la unidad agrícola o ganadera mínima".

Contradicción legal con: Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (D. Leg. No. 653, 1-8-91)

Artículo 42: "La superficie de la unidad agrícola o ganadera mínima para las regiones de Selva y Ceja de Selva será determinada por el Reglamento de la presente Ley. En ningún caso tendrán una superficie inferior a diez (10) hectáreas de tierras con aptitud para el cultivo o su equivalente. Cuando se trate de unidades mixtas se considerará la equivalencia de una hectárea de tierra de cultivo por hasta veinte (20) hectáreas de tierras para la ganadería, según la calidad de las mismas".

Contradicción legal con: Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (D.S. No. 0048-91-AG/OGA-OAD-UT, 11-11-91)

Artículo 78: "Los predios rústicos de Selva y Ceja de Selva podrán ser materia de parcelación o independización, sin requerir autorización previa, con la única limitación de que la unidad o unidades resultantes no sean inferiores a diez (10) hectáreas de tierra con aptitud para el cultivo o de treinta (30) hectáreas de tierra con aptitud para la ganadería, según corresponda.

Cuando el fraccionamiento se efectúe para la instalación, envase, almacenamiento; o compra-venta de productos agrarios; o agroindustria; o huertos; o granjas; u otros de fines análogos; la parcela resultante podrá ser inferior al límite señalado en el párrafo anterior.

Los Notarios Públicos, bajo responsabilidad, no darán trámite a ninguna minuta relativa al fraccionamiento de predios rústicos que signifique inobservancia de lo prescrito en el presente artículo. Asimismo, los Registros no inscribirán acta o contrato que lo infrinjan".

Comentario y Propuesta

En primera instancia, aún no han sido definidas ni identificadas las llamadas Zonas Especiales, pese a que la propia Ley de Bases (D. Leg. No. 753, 8-11-91) así lo señala en su Artículo 7, último párrafo, ... "Mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros se establecerán las diversas modalidades para la adjudicación y asignación de áreas en las Zonas Especiales, así como sus requisitos".

En segundo lugar, una vez establecidas las Zonas Especiales, las cuales deberán ser señaladas teniendo en cuenta las áreas de protección a las que hacen referencia, como ya se ha visto, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el Nuevo Código del Medio Ambiente y el Nuevo Código Penal, se procederá a modificar los artículos 42 (D. Leg. No. 653) y 78 (D.S. No.0048-91-AG/OGA-OAD-UT) con el fin de hacer viable lo expresado en el artículo 4 de la Ley de Bases (D. Leg. No. 753).

Ley de bases (D. Leg. No. 753, 8-11-91)

Son funciones de IDEA:

Artículo 13, inciso 3: "Proponer, negociar y suscribir los acuerdos de sustitución de cultivos".

Artículo 13, inciso 5: "Proponer al Presidente del Consejo de Ministros las políticas, normas y decisiones que tengan incidencia en el desarrollo de las acciones de sustitución de cultivos, desarrollo alternativo y control de la producción de la hoja de coca. Las normas respectivas serán aprobadas y refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros quien es el responsable político de las mismas".

Contradicción legal con: Ley de Drogas (D.L. 22095, 21-2-78)

Artículo 3: "Los lineamientos de política orientados al logro de los objetivos enunciados[2] serán establecidos por un Comité Multisectorial de Control de Drogas, integrado por los Ministros: del Interior, quien lo presidirá; de Agricultura y Alimentación; de Industria, Turismo e Integración; de Educación; de Salud; Economía, Finanzas y Comercio; y un Vocal de la Corte Suprema de Justicia de la República, designado por su Sala Plena.

Artículo 36: "El Ministerio de Agricultura y Alimentación propondrá anualmente al Comité Multisectorial las áreas de erradicación y las de sustitución gradual del cultivo de coca, según el caso, de los predios de propiedad individual de menos de cinco hectáreas y los de las empresas asociativas de acuerdo a la mayor capacidad de uso de la calidad de los suelos".

Comentario y Propuesta

Lo que queda claro, luego de la lectura de los artículos anteriormente citados, es que al estar ellos vigentes conllevan a un conflicto de funciones entre IDEA y el Ministerio de Agricultura y entre IDEA y el COMUCOD (Comité Multisectorial de Control de Drogas). IDEA, según el D. Leg. 753, asumirá funciones tales como las de proponer políticas p.e. de control de la producción de la hoja de coca, función que corresponde al COMUCOD. También es función de IDEA proponer al Consejo de Ministros las normas y decisiones referentes a la sustitución de cultivos y el control del cultivo de la coca, labor que, según la Ley de Drogas, está a cargo del Ministerio de Agricultura quien efectúa las propuestas necesarias al COMUCOD.

Entonces, deben derogarse estos artículos, o más aún, darse una nueva Ley relativa al cultivo de la coca congruente con la Estrategia Integral establecida en el D. Leg. No. 753 y por lo tanto con los fines y funciones que se supone asumirá IDEA.

---

2 Por ejemplo, la reducción de los cultivos de la planta de coca, citada en el Artículo 1 de la Ley de Drogas.

Cabe señalar que aún no se ha dado el Decreto Supremo referente a los Estatutos y Normas Reglamentarias del D. Leg. No. 753 (Capítulo IV, primera disposición). Así pues, lo que continúa aparentemente vigente es la Ley de Drogas de 1978.

Finalmente, se debe mencionar que, según el artículo 8 de la Ley de Bases (D. Leg. No. 753) el incumplimiento de los acuerdos de sustitución y contratos serán objetos de sanciones penales, civiles y administrativas previstas en la legislación nacional.

Según la Comisión Andina de Juristas el incumplimiento, en este caso, de una obligación contractual de carácter civil, no puede generar responsabilidad penal pues rompería el principio de legalidad[3] .

3 Análisis de los Decretos Legislativos dictados por el Gobierno Peruano en materia de Pacificación Nacional. Documento de Trabajo, Comisión Andina de Juristas. Lima, diciembre de 1991. p.p. 42.

ANEXO II

PROPUESTA SOBRE LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA LA SUSTITUCION DE CULTIVOS DE COCA Y EL DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL PERU

I. DIAGNOSTICO ESTRUCTURAL BASICO

Existe consenso en reconocer que en la actualidad el Perú es el mayor productor mundial de hoja de coca, materia prima principal para la elaboración del clorhidrato de cocaína.

Las causas del fenómeno son múltiples y las principales pueden presentarse secuencialmente de la forma siguiente:

a) En la década de los sesenta la presión del campesinado andino en su lucha reivindicativa por la tierra, conduce al Estado a identificar como alternativa a la Reforma Agraria, la ocupación de la Selva Alta mediante programas de colonización dirigida y la construcción de infraestructura vial que brinde acceso a tales áreas.

b) La generalización de la economía de mercado en las regiones andinas va acompañada de la introducción de normas de consumo alimentario, que desplazan a los cultivos andinos de la canasta alimentaria nacional y también regional.

c) El acelerado deterioro de las condiciones de vida de los productores alto-andinos y el auge de la exportación tradicional sustentado en los sistemas de plantación como el café, origina una fuerte corriente migratoria de campesinos andinos hacia el piedemonte tropical. Primero son asalariados y luego acceden a pequeños productores campesinos del sub-trópico.

d) El centralismo provoca el desarrollo de un gran mercado urbano como Lima, favoreciendo la producción en el trópico de otros alimentos como frutas, y ciertos granos. Asimismo, posibilita la extracción forestal selectiva. La selva alta se convierte así en productor de materias primas para las agroindustrias de la costa, sustentado en algunos casos por la intervención del Estado mediante subsidios y ayudas.

e) En diferentes grados las políticas económicas y alimentarias practicadas en los últimos treinta años actuaron en contra de la producción agrícola nacional y favorecieron el desarrollo de una agroindustria ineficiente, localizada en la Costa, y altamente dependiente de la importación de insumos alimentarios subsidiados en sus países de origen.

f) La crisis de la deuda que caracterizó a la economía peruana en la década de los ochenta, provocó un grave deterioro social y la descomposición del Estado, ocasionando que en muchas zonas del territorio nacional, particularmente en las zonas alto andinas y en las del trópico y del sub-trópico haya perdido capacidad de acción y legitimidad.

g) El fuerte incremento de la demanda de cocaína en el mercado internacional ha llevado a las organizaciones internacionales de narcotraficantes al montaje de sistemas eficientes (pero también violentos) de apoyo a la producción de hoja de coca, acopio, transformación, y comercialización, que se ha traducido en un significativo incremento de las áreas cultivadas con coca.

h) El proteccionismo practicado por los países industrializados discriminan los productos de origen tropical, desestimulando el incremento de la oferta exportable y la diversificación de la producción agropecuaria de los trópicos. Los escasos progresos en materia de liberalización del comercio internacional de productos agrícolas logrados hasta la fecha, como resultado de las negociaciones multilaterales en la Ronda Uruguay del GATT, hacen preveer que el mercado internacional en los próximos 10 años no será favorable al proceso de sustitución de cultivos.

Como resultado de los factores aquí señalados en la actualidad se dispone en el piedemonte peruano de una superficie de 241,000 Has de cultivos de coca ubicados principalmente en las zonas del Alto Huallaga, Huallaga Central, Aguaytía, Pachitea, Ene Tambo, Satipo, Río Apurímac y Quillabamba.

Al inicio de la década de los ochenta el gobierno del Perú con financiamiento externo, inició un proceso de inversión pública de gran magnitud en la Selva Alta del País a través de los denominados "Proyectos Especiales de Selva", localizados a lo largo del piedemonte subtropical del país. Estos proyectos se caracterizaban por su enfoque de desarrollo rural integral con múltiples componentes, aunque sus acciones carecieron de una adecuada coordinación con los organismos ejecutores de la inversión, como fueron principalmente los ministerios de agricultura, transportes y comunicaciones, salud, y educación y sus resultados no fueron sustentados coherentemente por las políticas macroeconómicas y agroalimentarias que continuaban con la tendencia discriminatoria al sector agrícola. En la actualidad estos proyectos dependen del

Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), operan con muchas limitaciones y mayormente con financiamiento del Tesoro Público.

La administración anterior no tuvo una política definida ni coherente en la lucha contra el narcotráfico. Practicó la retórica discursiva de denuncia del fenómeno, orientado al reconocimiento internacional de la tesis de la corresponsabilidad entre países productores y consumidores.

El actual gobierno propuso su enfoque del problema en la denominada "Doctrina Fujimori" el 26 de octubre de 1990, en esta se trazan los grandes lineamientos de la política anti drogas de la actual administración. Posteriormente en mayo de 1991 y con el propósito de dar cumplimiento a los acuerdos de la Cumbre Anti Drogas de Cartagena de Indias, el Gobierno del Perú suscribe con el de Estados Unidos de Norteamérica un convenio sobre política de control de drogas y desarrollo alternativo (Decreto Supremo Nº 100-91) en el cual se establece el compromiso de crear el marco normativo y el establecimiento de una autoridad autónoma del mas alto nivel político y directamente dependiente del Presidente de la República. En noviembre de 1991 el gobierno emite la ley de bases de la estrategia integral de desarrollo alternativo para erradicar el tráfico ilícito de drogas con la participación de la población (Decreto Legislativo Nº753), este decreto crea también el Instituto de Desarrollo Alternativo (IDEA), como responsable de la conducción de la Estrategia Integral.

A pesar de los esfuerzos de la actual administración, en el Perú ***no existen aún las condiciones institucionales adecuadas para ejecutar una estrategia de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo que reemplace progresivamente a la economía de la coca.*** La lucha contra el narcotráfico ha presentado una evolución desde sus inicios a fines de la década del setenta hasta la actualidad. Inicialmente tuvo como elemento central la erradicación compulsiva mayormente con énfasis policial y represivo contra el campesino cultivador, posteriormente evoluciona hacia una óptica de desarrollo rural integral mediante la actuación del Proyecto Especial Alto Huallaga, y en la actualidad la política del gobierno posibilita la participación de los agricultores como interlocutores de un diálogo por el desarrollo alternativo.

Hay que señalar sin embargo que ***esta evolución no se ha reflejado en una adecuada organización institucional,*** a tal punto que en la actualidad existe una atomización y dispersión de responsabilidades entre diferentes organismos del Estado, lo cual ocasiona que el país no acceda a las múltiples oportunidades que existen para concertar Cooperación Técnica y Financiera Internacional. A manera de ilustración hay que indicar por ejemplo que el Comité Multisectorial de Control de Drogas (COMUCOD), creado por la Ley General de Drogas 22095, como instancia política para la reducción de los cultivos de coca no se encuentra en actividad desde hace algún tiempo. De otro lado la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD), adscrita al Ministerio del Interior , supervisa, ejecuta y evalúa el Proyecto Especial CORAH,

dedicado inicialmente a la erradicación del cultivo y a la sustitución del mismo en la actualidad, aún cuando las funciones que le han sido asignadas por la Ley General de Drogas no establece dichas atribuciones . El Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), transferido recientemente al recién creado **Ministerio de la Presidencia,** conduce la mayor parte de los Proyectos Especiales de Selva, particularmente el Proyecto Especial Alto Huallaga, y el Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo, cuyas acciones están dirigidas al desarrollo rural de los valles más importantes en la producción de la hoja de coca. Los Proyectos de desarrollo rural que ejecutan las Naciones Unidas a través del Programa para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP), tenían hasta hace algunos meses como contraparte del Estado al **Instituto Nacional de Planificación** (INP) y a los Gobiernos Regionales, estas instituciones de contraparte han sido desactivadas y sus funciones transferidas al **Ministerio de la Presidencia.** Finalmente hay que indicar que el recientemente creado Instituto de Desarrollo Alternativo (IDEA), depende de la **Presidencia del Consejo de Ministros,** pero no se encuentra en funcionamiento. Existen además un considerable número de organismos no gubernamentales cuyos campos de actuación y actividades no son muy conocidos, ni tampoco evaluadas por los organismos responsables de la conducción de la política anti drogas.

Esta gran dispersión institucional se complementa con la carencia de mecanismos de coordinación ínterinstitucional y con una notoria **ausencia del Ministerio de Agricultura** tanto en los aspectos normativos como en su rol de diseño de políticas y acciones que orienten adecuadamente el proceso de sustitución de cultivos, así como en la formulación, seguimiento y evaluación de los Programas y Proyectos de desarrollo alternativo. Estas deficiencias no facilitan la ejecución de una estrategia coherente en la lucha contra el narcotráfico mediante la sustitución de cultivos y el desarrollo alternativo.

Desde la realización de la cumbre presidencial de San Antonio Texas, se puede indicar que existe mucha ambigüedad política en relación a este fenómeno ya que tanto los países consumidores como los productores, por intereses económicos diferentes no han abordado frontalmente ni con todos los instrumentos disponibles la erradicación del narcotráfico.

Hasta la fecha las declaraciones, acuerdos y compromisos presidenciales no han sido convenientemente implementados y no han significado avances reales en la eliminación del narcotráfico ni en la puesta en marcha de la sustitución de cultivos ilegales y el desarrollo alternativo.

II. PROPUESTA DE ACCIONES INMEDIATAS PARA EL ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL

Las acciones inmediatas a ser efectuadas deben enfatizar aquellas de tipo institucional siendo para ello necesario lo siguiente:

1. La estrategia del Gobierno Peruano en la lucha contra el narcotráfico (contenido en el Decreto Legislativo N°753), prioriza el desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos, encargando la responsabilidad de la conducción de la estrategia integral, al Instituto de Desarrollo Alternativo (IDEA). El IDEA por su parte es el responsable de proponer al Presidente del Consejo de Ministros y por su intermedio al Consejo de Ministros un programa de reformas de las estructuras económicas y legales para facilitar el desarrollo de una economía de mercado en las zonas especiales identificadas como tales para dichos fines. Dicha reforma estructural debe estar orientada asi mismo a la instauracion de nuevas instituciones que garanticen el desarrollo alternativo. Al amparo de este dispositivo se propone que *en el marco de la actual reestructuración del Ministerio de Agricultura resulta necesario crear una capacidad institucional directamente dependiente del Ministro o del Vice-Ministro de Agricultura*, para coordinar con las diferentes direcciones del sector la formulación, el diseño y la ejecución de las políticas nacionales sectoriales que tengan relación con la tarea de la sustitución de cultivos y el desarrollo alternativo

2. El Ministerio de Agricultura debe apoyar las acciones que le han sido encomendadas al Instituto de Desarrollo Alternativo (IDEA), considerando que el Decreto Legislativo N° 753 contempla diversas acciones relacionadas al ámbito del sector Agricultura tales como: la producción agropecuaria y forestal, la tenencia de tierras y la titulación, la identificación y delimitación de áreas de aplicación de la estrategia, transferencia de tecnología, financiamiento a través de cajas rurales, manejo y conservación de recursos naturales y medio ambiente, concertación con gremios de productores, comercialización agropecuaria, etc., muchas de ellas consideradas en el Decreto Legislativo N° 653 (Ley de Promoción a las Inversiones Agrarias). Para ello es necesario reforzar la capacidad institucional del Ministerio en materia de coordinación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas sectoriales, planes, programas y proyectos relacionados al desarrollo alternativo Esto sería factible en el corto plazo, mediante la transferencia al Ministerio de Agricultura del Proyecto "Apoyo a las Políticas de Desarrollo de Selva Alta" (APODESA) que actualmente está adscrito al Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), dándole la denominación de Proyecto Especial "Apoyo a las Políticas de Desarrollo Alternativo" (APODESA), dependiendo directamente del Ministro o del Vice-Ministro de Agricultura.

3. La dispersión institucional indicada anteriormente debe ser corregida asignando a cada sector involucrado las diferentes políticas consideradas como parte de la estrategia nacional de lucha contra el narcotráfico, así por ejemplo:

   a) las políticas de **Interdicción y Seguridad** deben corresponder al Ministerio del Interior, debiendo renunciar a la conducción de proyectos de sustitución de cultivos como actualmente lo hace,

   b) las políticas de **Sustitución de Cultivos y el Desarrollo Alternativo** corresponden al IDEA, el mismo que para potencializar su gestión, debería incorporar un mecanismo de coordinación intersectorial en la Junta Consultiva, posibilitando la participación de los sectores involucrados en esta tarea como son: Agricultura, Economía y Finanzas, Transportes y Comunicaciones, Industria Comercio Turismo e Integración, y Relaciones Exteriores,

   c) las políticas de **Prevención** debe corresponder a los ministerios de Salud y Educación. Los actuales Programas y Proyectos de desarrollo rural que se ejecutan y tienen relación con el desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos **deben ser reasignados** a cada una de los sectores en función a las responsabilidades políticas que se les otorga.

   Así por ejemplo los Proyectos Especiales de Selva y los de Sierra que conduce actualmente el INADE y el Ministerio del Interior deben ser transferidos al IDEA, así como la contraparte de los Proyectos que ejecutan las Naciones Unidas a través del Programa para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP). Para la ejecución de los Programas y Proyectos a nivel local o de microregión será necesario establecer los comités de gestión para el desarrollo alternativo con la participación de los gremios de productores y las organizaciones sociales, tal como lo establece el Decreto Legislativo Nº 753.

4. Elaboración y aprobación de una nueva Ley de drogas que contenga el reordenamiento institucional, las orientaciones políticas para enfrentar al narcotráfico, así como aquellas necesarias para posibilitar el Desarrollo Alternativo y la Sustitución del Cultivo de la Coca. Modificar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre para adecuarla a las posibilidades de reforestación por iniciativa privada en áreas anteriormente dedicadas al cultivo de la coca.

5. Formulación de un Plan Nacional para la Sustitución y el Desarrollo Alternativo. Este debe contener estrategias, así como las políticas, los programas, proyectos y acciones de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

6. Identificar y diversificar las fuentes de la Cooperación Técnica y Financiera Internacional, impulsando la cooperación horizontal y las acciones conjuntas con los Gobiernos de Bolivia y Colombia.

III ESTRATEGIA A SEGUIR CONJUNTAMENTE CON LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES

En el caso concreto de las áreas productoras de coca más importantes resulta aún difícil elaborar una estrategia operativa con la participación de las organizaciones de productores, primero porque éstas son débiles o inexistentes y luego porque la presencia de movimientos subversivos asociados la mayor de las veces al accionar del narcotráfico exigen establecer una clara diferenciación entre campesinos productores de hoja de coca, narcotraficantes y subversivos ya que muchas veces, estos actúan desde la población y forman parte de sus organizaciones.

Entendemos que el Estado debe primero recuperar presencia y legitimidad en estas áreas, siendo para ello necesario enfrentar en primer término al narcotráfico mediante acciones militares (destrucción de su infraestructura, instalaciones, laboratorios y vigilando el espacio aéreo) y el apoyo directo a las poblaciones a fin de aislarlas de la influencia de la subversión.

El apoyo del Estado a las poblaciones directamente afectadas por el narcotráfico debe priorizar la organización social de las poblaciones rurales ya que ello posibilitaría la realización de acuerdos políticos entre Gobierno y organizaciones de productores que luego pueden institucionalizarse como comités de gestión para el desarrollo alternativo. La función de estos comités es la de crear las condiciones necesarias para el desarrollo alternativo a nivel de las microregiones.

Estos comités tendrían la responsabilidad de coordinar y supervisar el desarrollo de las acciones de producción, comercialización transformación, servicios de apoyo a la producción y a la población, etc., diseñados en el marco de los programas y proyectos de sustitución también elaborados con la participación de las organizaciones de productores.

El objetivo en esta fase es que el Estado sustituya a la subversión en su rol "mediador o defensor de los campesinos" frente al narcotráfico.

Para ello el Estado debe ser capaz de ofrecer alternativas económicas que modifiquen la estructura productiva actual y garanticen la continuidad del nuevo patrón de producción.

IV. FUNCIONES Y CAMPOS DE ACTUACION DEL PROYECTO "APOYO A LAS POLITICAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO" (APODESA)

El Proyecto APODESA en el ámbito del Ministerio de Agricultura deberá realizar las funciones siguientes:

- Coordinar con las distintas direcciones del Ministerio de Agricultura las acciones del sector en apoyo al IDEA, velando por el cumplimiento de las normas sectoriales establecidas para dichas acciones.

- Diseñar conjuntamente con las Instituciones Internacionales especializadas en el tema, los programas, proyectos, y acciones de desarrollo alternativo y de sustitución de cultivos que se elaboren a nivel nacional, subregional e internacional, con el propósito de sustentar las solicitudes de cooperación técnica y financiera internacional.

- Mantener actualizado el inventario de proyectos de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo, buscando seleccionar, completar, actualizar, reorientar y dimensionar los proyectos inventariados, en especial aquellos en fase de estudio y dentro de estos los de nivel de factibilidad con la finalidad de poder contar con una cartera de proyectos viables desde el punto de vista técnico económico y social, para ser insertados dentro de un plan nacional de desarrollo alternativo integrado.

- Evaluar los resultados obtenidos con la ejecución de programas y proyectos efectuados en el país, en relación a las acciones de represión y control, erradicación y sustitución del cultivo de coca y al desarrollo alternativo.

- Identificar las necesidades y prioridades de las poblaciones directamente afectadas por el narcotráfico, relacionando las condiciones del mercado nacional con las posibilidades de producción de las áreas donde se realiza el desarrollo alternativo, entendiendo esto como la articulación espacial de las zonas productoras con los centros de consumo.

- Dar cuenta de las modificaciones del entorno internacional existente tanto en los aspectos políticos, como económicos y financieros y particularmente sobre las modificaciones del mercado internacional.

- Priorizar las inversiones en áreas cocaleras principalmente en las zonas del Alto Huallaga, Huallaga Central, Bajo y Alto Mayo, y el Pachitea

- Diseñar proyectos de corta maduración y de impacto social para las regiones deprimidas de la sierra, con el fin de fijar al poblador evitando las migraciones.

- Realización de los estudios prioritarios, que garantizarán el éxito en la ejecución de los proyectos orientados dentro de un plan de desarrollo alternativo integrado, estos son:

  - Elaboración de los diagnósticos socio-económicos de las zonas cocaleras .

  - Analizar el impacto de las políticas económicas nacionales sobre los objetivos del desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos.

  - Elaborar programas de ordenamiento territorial, que comprenden el levantamiento catastral, empadronamiento rural, reversión de tierras abandonadas y adjudicaciones.

  - Levantamiento del uso actual de la tierra, consistente en levantar los mapas de uso actual de los suelos y un inventario permanente de las áreas con cultivo de coca.

  - Efectuar el estudio de la capacidad de uso mayor de las tierras.

  - Realizar inventarios forestales y levantamientos agro-ecológico.

  - Realización de estudios de impacto ambiental.

  - Desarrollo del sistema de monitoreo mediante la elaboración de mapas temáticos de control, en base a imágenes de satélites .

  - Análisis de proyectos y empresas en producción existentes en las zonas cocaleras y zonas deprimidas para su reflotamiento y su posterior inserción dentro del plan de desarrollo alternativo integrado.

  - Revisión y adecuación del actual sistema de información de mercados del ministerio de agricultura teniendo en cuenta los objetivos nacionales de desarrollo alternativo.