

IICA
PRRET
A3/PE-97-01

IICA



SEMINARIO TALLER SOBRE PROYECTOS DESARROLLO ALTERNATIVO

Santa Clara, 13 y 14 de noviembre de 1996
Lima - Perú



Centro Regional Andino (CReA) y Agencia de Cooperación Técnica del Perú (ACT),
del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
Proyecto IICA - GTZ "Orientación de la Investigación Agraria hacia el Desarrollo Alternativo"

¿QUE ES EL IICA?

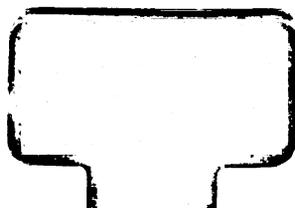
El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano.

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

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

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

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



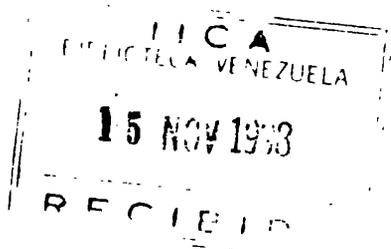
331
MEN.

UICA
DIRECCION GENERAL DE VENEZUELA

15 NOV 1938

RECIBO

IICA



SEMINARIO TALLER SOBRE PROYECTOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO

**Santa Clara, 13 y 14 de noviembre de 1996
Lima - Perú**

**Centro Regional Andino (CReA) y Agencia de Cooperación Técnica del
Perú (ACT), del Instituto Interamericano de Cooperación para la
Agricultura (IICA) Proyecto IICA-GTZ "Orientación de la Investigación
Agraria hacia el Desarrollo Alternativo"**

00008432

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

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

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

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

Seminario Taller Sobre Proyectos de Desarrollo Alternativo / Editor Ing. Juan Chávez Cossío - Lima, Perú: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Centro Regional Andino - Agencia de Cooperación Técnica en Perú, 1997.

Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos

ISSN-0253-4746

A3/PE-97-01

Marzo de 1997
Lima, Perú

SIGLAS

APODESA	Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Selva Alta - Perú
ARB	Proyecto Control del Abuso de las Drogas - GTZ
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDRO	Centro de Educación e Información para la Prevención del Uso de Drogas
CETICOS	Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios - Perú
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular - Colombia
COCLA	Central de Cooperativas de la Convención - Lares (Cuzco) - Perú
CODECO	Comité de Cofinanciación - Colombia
CONPES	Consejo de Política, Económica y Social - Colombia
CONTRADROGAS	Comisión de Lucha Contra el Consumo de Drogas - Perú
CReA	Centro Regional Andino del IICA
DRI	Desarrollo Rural Integrado
ENACO	Empresa Nacional de la Coca S.A. - Perú
ESAN	Escuela Superior de Administración de Negocios - Perú
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FONCODES	Fondo de Compensación y Desarrollo Social - Perú
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IGAC	Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" - Colombia
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo - Perú
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática - Perú

MACA	Ministerio de Agricultura y de Asuntos Campesinos - Bolivia
NECI	Proyecto de Educación Contra las Drogas e Iniciativas Comunales - Perú
OEA	Organización de los Estados Americanos
OFECOD	Oficina Ejecutiva de Control de Drogas - Perú
OGLDA	Oficina de Gobiernos Locales y Desarrollo Alternativo (USAID) - Perú
ONG	Organismo No Gubernamental
ORAM	Orinoquia - Amazonia - Colombia
PBC	Pasta Básica de Cocaína
PDA	Programa de Desarrollo Alternativo
PDAGL	Proyecto de Desarrollo Alternativo y Gobiernos Locales - INADE Perú
PDAI	Programa de Desarrollo Alternativo Integrado - Bolivia
PEA	Población Económicamente Activa
PEAM	Proyecto Especial Alto Mayo - Perú
PESCS	Proyecto Especial Selva Centro Sur - Perú
PLANTE	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo - Colombia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUFID	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas
PRISMA	Proyectos de Informática, Salud, Medicina y Agricultura (Organismo No Gubernamental) - Perú
SECTI	Secretaría de Cooperación Técnica Internacional - Perú
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Colombia
TID	Tráfico Ilícito de Drogas
UDECO	Unidad de Cofinanciación - Colombia
UNMSS	Universidad Nacional Mayor de San Simón - Bolivia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicio para Proyectos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

CONTENIDO

	Pág.
1. PRESENTACION	
<i>Martín Ramírez Blanco</i> , Representante de la Agencia de Cooperación Técnica del IICA en el Perú	07
2. DISCURSO DE BIENVENIDA	
<i>Manuel Otero</i> , Director del CREA - IICA	08
3. JUSTIFICACION Y OBJETIVOS DEL SEMINARIO TALLER	10
4. RESUMEN EJECUTIVO	12
5. EXPOSICIONES Y DISCUSION DE EXPERIENCIAS POR PAIS	
5.1 Exposición y Análisis de Proyectos de Desarrollo Alternativo en Bolivia	19
<i>Miguel Carriquiry</i> , Especialista del IICA - Bolivia <i>Irene Bolivar</i> , Gerente General del PDAI - Bolivia	
5.2 Exposición y Análisis de Proyectos de Desarrollo Alternativo en Colombia	20
<i>Dario Fajardo</i> , Consultor del SINCHI - Colombia <i>Fernando Bernal</i> , Consultor IICA - Colombia	
5.3 Exposición y Análisis de Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Perú	23
<i>Maria Jesús Reinafarje</i> , Secretaria Ejecutiva de la SECTI - Perú <i>Victor Plaza</i> , Jefe del Proyecto de Desarrollo Alternativo y Gobiernos Locales (PDAGL) del INADE - Perú	
5.4 Discusión	26
6. EXPOSICIONES Y DISCUSION DE EXPERIENCIAS DE ENTIDADES COOPERANTES INTERNACIONALES	
6.1 Experiencia de la USAID	29
<i>Michael Maxey</i> , Jefe de la Oficina de Gobiernos Locales y Desarrollo Alternativo USAID - Perú	

6.2	Experiencia de la GTZ <i>Volker Lehmann, Coordinador del Proyecto Control del Abuso de Drogas</i>	31
6.3	Experiencia de la PNUFID <i>Fernando Hurtado, Director Técnico del Proyecto PNUD/AD/PER del UNOPS/PNUFID - Perú</i>	32
6.4	Discusión	32
7.	LA INVESTIGACION Y LA ORGANIZACIÓN DE LOS PRODUCTORES PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVO	
7.1	El Proyecto IICA-GTZ “Orientación de la Investigación Agraria hacia el Desarrollo Alternativo” <i>Jutta Krause, Coordinadora del Proyecto - Perú</i>	34
7.2	Proyectos de Desarrollo Alternativo: Apreciaciones Socioeconómicas <i>Eduardo Musso, Consultor IICA-GTZ - Perú</i>	35
7.3	Del Desarrollo Alternativo al Desarrollo Sostenible de la Amazonia Andina <i>Manuel Villavicencio, Oficial de Programas de la FAO - Perú</i>	37
7.4	Discusión	37
8.	CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO Y PLENARIA <i>Jan Kressin, Consultor GTZ, Luso Consult, Alemania (Moderador)</i>	
8.1	Marco Legislativo y Políticas Sectoriales para el Desarrollo Alternativo	39
8.2	Identificación de Enfoques que Posibilitan el Éxito del Desarrollo Alternativo	42
9.	ARTICULOS Y DOCUMENTOS PRESENTADOS AL SEMINARIO	46
10	PROGRAMA DEFINITIVO DEL SEMINARIO TALLER Y RELACION DE ASISTENTES	99

1. PRESENTACION

Ante la demanda de drogas registrada en el mercado internacional a partir de los años ochenta, países de la Sub Región Andina como Colombia, Bolivia y Perú, respondieron con un incremento de las superficies dedicadas a cultivos con fines ilícitos, en particular la coca. A los esfuerzos que realizan estos países para combatir el Tráfico Ilícito de Drogas, se suman las acciones de la Cooperación Internacional; diseñando, financiando y ejecutando acciones de interdicción, erradicación de cultivos y de desarrollo, en las áreas afectadas por el narcotráfico, bajo la forma de proyectos de sustitución de cultivos, de desarrollo rural, y en algunos casos, los denominados proyectos de Desarrollo Alternativo.

Es de destacar que el medio rural de los países de la Sub Región, y en particular el sector agropecuario, han sido afectados en los últimos años por los procesos de estabilización macroeconómica y reformas estructurales, ampliados por los gobiernos mediante programas de ajuste que han provocado en la producción agropecuaria comercial, como primer impacto, una pérdida de competitividad y una crisis de institucionalidad aún no resuelta. Contrariamente a lo previsto, las economías de pequeña producción alimentaria, soportaron mejor estas crisis por el uso multipropósito que hacen de la fuerza de trabajo, mientras que en las áreas dedicadas a cultivos ilícitos, las medidas de ajuste fueron “neutralizadas” por los atractivos niveles de precios que tenían, tanto la materia prima, como los productos semielaborados a nivel de fincas.

A las dificultades para culminar exitosamente el ajuste estructural en el sector agropecuario y en el medio rural, se agrega a inicios de 1995, en el caso de Perú, la crisis de los precios de la hoja de coca, provocada no sólo por una sobre acumulación de stocks y cambios en la demanda, sino también por el éxito de las acciones de interdicción al desarticular los circuitos de distribución y las bandas locales del narcotráfico. En este nuevo contexto, los programas de Desarrollo Alternativo no parecen haber contribuido a dar una adecuada respuesta al problema, sobre todo porque la mayoría de ellos al tener un fuerte sesgo agropecuario y ser tratados con un enfoque sectorialista y unidisciplinario, necesitarían que el sector agropecuario recupere competitividad y se construya una nueva institucionalidad que comprenda la articulación del medio rural con la agricultura y con los demás sectores de la economía. Mientras ello no ocurra, las acciones que se ejecuten a título de Desarrollo Alternativo, no tendrán el éxito que se espera.

Martín Ramírez Blanco
Representante del IICA en Perú

2. DISCURSO DE BIENVENIDA

Manuel Otero, Director del Centro Regional Andino del IICA; luego de dar la bienvenida a los asistentes, precisó los tres puntos materia de su exposición: i) el Centro Regional Andino del IICA, ii) la relación del IICA con el tema del Desarrollo Alternativo y iii) Qué esperaba el IICA del Seminario.

El Centro Regional Andino

Se refirió a éste como la materialización expresa de la descentralización del IICA, el cual se encuentra en un proceso de redefinición a fin de estar más cerca de donde ocurren los problemas, para tratar de generar soluciones más efectivas para los países. Lo conforman los cinco países de la Comunidad Andina. El Centro pretende constituirse un espacio abierto y dinámico para mejorar la efectividad de las acciones de cooperación técnica para el desarrollo agropecuario y rural y el diseño nuevas estrategias.

Los Centros Regionales constituyen espacios abiertos que dan especial importancia al desarrollo y fortalecimiento de alianzas estratégicas, pues temas como el Desarrollo Alternativo superan las posibilidades de acción de instituciones como el IICA. En tal sentido, en el Centro Regional Andino se diseñan acciones regionales que expresan problemas compartidos por dos o más países donde hay un efecto de escala, porque la acción compartida es mucho más efectiva que las acciones en un ámbito nacional. El Desarrollo Alternativo es un ejemplo que amerita una acción regional desde el IICA, pues es una preocupación claramente perceptible en Colombia, Perú y Bolivia.

En resumen, la misión del Centro Regional Andino es tratar de definir escenarios prospectivos para la agricultura y, a través de las acciones regionales, generar resultados y logros sustantivos para los gobiernos nacionales.

La relación del IICA con el tema del Desarrollo Alternativo

El IICA, en los 54 años de trayectoria ininterrumpida, ha tenido algunos logros en ciencia y tecnología, formulación de políticas, desarrollo rural, sanidad, pero su relación con el Desarrollo Alternativo ha sido tímida, con una entrada indirecta. Hoy se reconoce que es una preocupación sustantiva para un grupo de países de la región andina y la Dirección General ha tomado la decisión política de actuar con más decisión y energía al respecto.

La visión del IICA sobre la agricultura es amplia, supera el concepto de agricultura primaria; siendo sus ejes la competitividad, la equidad, la sustentabilidad; por lo que

todos los enfoques tienen alguna vinculación con Desarrollo Alternativo sea vía la reconversión productiva, la diversificación o la reestructuración productiva.

En la actualidad hay una gran preocupación sobre el tema y disposición a hacer nuevos esfuerzos y, sobre todo, a vincularse con organizaciones que tienen mucha más trayectoria que el IICA, para dar respuestas serias y comprometidas.

Qué espera el IICA del Seminario

El IICA espera aprender lo que otros organismos con más trayectoria están haciendo. Visualizar la posibilidad de trabajar en red, vinculándose más efectivamente con las entidades participantes, definir nichos para la acción y diseñar estrategias viables.

Manuel Otero
Director del CReA-IICA

3. JUSTIFICACION Y OBJETIVOS DEL SEMINARIO TALLER

Se entiende la estrategia del Desarrollo Alternativo, como el conjunto de acciones orientadas a generar ingresos lícitos a los productores, prevenir la expansión e inducir la eliminación de los cultivos ilegales en un marco ambientalmente sustentable, cuya dinámica sea capaz de incorporar a la legalidad a las poblaciones que cada país identifique como afectadas. Para que ello sea viable, en el plano nacional se requiere un conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales, articuladas a una estrategia de desarrollo económico; mientras que en el plano internacional se requiere de un conjunto de medidas que faciliten el comercio internacional y promuevan la inversión.

En este sentido, la solución de los problemas generados por los cultivos ilícitos no sólo implica la sustitución de éstos, sino, sobre todo, alcanzar la plena y efectiva incorporación de los grupos sociales involucrados en esta actividad a una economía lícita; a través de acciones, programas y proyectos, que actuando en el marco de la política vigente, sean capaces de poner en marcha un sistema de desarrollo socioeconómico regional de naturaleza integral, teniendo especialmente en cuenta a los actores centrales del problema.

En el plano sectorial, la reactivación de la producción lícita, implica culminar los programas de reformas estructurales, el desarrollo de nuevos instrumentos de política y la construcción de una nueva institucionalidad, otorgando mayor énfasis al desarrollo de los mecanismos de comercialización interna, a la transformación agroindustrial de los productos, al desarrollo de nuevas organizaciones de productores y formas empresariales y de una mayor participación de los productores y en particular de la mujer como productora rural.

Si se confrontaran estos conceptos con la práctica concreta de los proyectos denominados de Desarrollo Alternativo, se podría observar que los esfuerzos se concentran mayormente en el plano sectorial, tratando mas bien de reemplazar los cultivos ilícitos, antes que construir las bases para un desarrollo microregional integral y sostenible.

La Representación del IICA en el Perú estima necesario realizar un balance de las diferentes experiencias denominadas de Desarrollo Alternativo en los tres países andinos y un ejercicio de reflexión que posibilite identificar los factores que el nuevo entorno, tanto nacional como internacional, condicionan el éxito de los programas de Desarrollo Alternativo. Es conveniente que los recientes cambios de enfoque y de política antidrogas, nacionales e internacionales, sean tomadas en consideración por las agencias de cooperación técnica internacional a fin de reorientar sus acciones.

El Seminario Taller tuvo como objetivo central, realizar una revisión de las distintas experiencias en la ejecución de los proyectos de Desarrollo Alternativo en la Sub Región Andina (Bolivia, Colombia y Perú) e identificar los factores que facilitan y dificultan el logro de sus objetivos. Para ello, se invitó a representantes de instituciones involucradas en programas o proyectos de Desarrollo Alternativo en los tres países, a los fines que expongan ante un grupo de personalidades, de expertos y de representantes de organismos internacionales interesados en el tema, sus experiencias haciendo énfasis en aquellas que han sido exitosas. Producto de este análisis, es interés del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, obtener recomendaciones que permitan mejorar los esfuerzos que en esta materia se vienen realizando en estos países.

4. RESUMEN EJECUTIVO

El presente resumen ha sido estructurado de la versión magnetofónica de las presentaciones realizadas por los representantes de Bolivia, Colombia y Perú . Las posiciones que en algunos casos podrían ser interpretadas como contradictorias para una misma realidad, se asume provienen de la experiencia y perspectiva de los propios ponentes.

4.1 El Desarrollo Alternativo en los Países de la Sub Región

4.1.1 Bolivia

Las limitaciones y problemas existentes en este país para afrontar los retos del Desarrollo Alternativo se centran primeramente en una visión exclusivamente mecanicista, economicista y agronomicista, estando ausentes los factores sociológicos, antropológicos y culturales, lo cual se agrava por la actitud no concertadora e impositiva del gobierno, así como la reticencia de las poblaciones locales para la participación . Asimismo, el alto costo económico de inversión ha dado lugar a una fuerte concentración de recursos públicos y de la cooperación internacional en las áreas afectadas que han generado desequilibrios regionales aún mayores. Como resultado, no se observan cambios definitivos en la base productiva ni sostenibilidad de los resultados logrados.

Sin embargo, la experiencia particular del Programa de Desarrollo Agropecuario Integrado (PDAI) en una zona expulsora de mano de obra, refiere como resultados el logro de una efectiva coordinación interinstitucional con organizaciones públicas, privadas y de agricultores para la acción conjunta, y a nivel de productor, se ha encontrado una forma de organización socioeconómica adecuada para la participación de los campesinos beneficiarios y la formación de líderes. Se ha incrementado la producción y la productividad en los principales cultivos (papa, maíz, haba) y se ha introducido nuevos elementos de tecnología agrícola como el riego por aspersión, siendo miles los productores capacitados en diversos aspectos de la actividad agrícola. Esta acción integrada ha conseguido el retorno de un 80% de campesinos y la retención de los que aún no habían emigrado.

4.1.2 Colombia

En el caso de Colombia la sustitución que se ha dado es la de marihuana por coca y amapola, habiendo pasado el agricultor, de la situación de cultivador a procesador y comercializador de importancia. El contexto de este proceso es consecuencia de la precariedad del aparato estatal, el bajo desarrollo de la configuración territorial y la pérdida de gobernabilidad. Por otro lado, los colonos inmigrantes de regiones agrarias deprimidas han abierto frontera con cultivos ilícitos, apoderándose de sus cosechas los

jefes de las mafias y sicarios. La decisión del gobierno es la erradicación forzosa de los cultivos ilícitos.

Se ha encontrado, respecto a la estructura institucional y los gobiernos locales que, a nivel de alcaldes y líderes de municipios que participan en el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE), ambos grupos desean vivir en paz y tienen confianza en el Estado para implementar los programas para mejorar su entorno social y económico, pues la coca les ha traído entre otros problemas delincuencia y violencia. La gente sí respeta la ley y al Estado, pero no confían que éste regule los conflictos. La opinión de los líderes sobre los alcaldes es muy crítica (no escuchan a la gente, no hacen casi nada por solucionar los problemas, entre otros los sociales y económicos), hay una pérdida de capital social de los líderes respecto a los alcaldes. Curiosamente, en la región amazónica el 52% consideró positivo el impacto de los cultivos ilícitos.

En un estudio reciente se encontró como fundamental el liderazgo del alcalde, en cuanto a dar servicios a la población rural y seguidamente la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA). Asimismo, en cuanto a capacidad institucional, los municipios pobres tienen mayores obstáculos para la descentralización, mientras que la inversión agropecuaria se da donde hay más capacidad de apropiación del esfuerzo de la producción, es decir, donde hay buenas vías, teléfono, oferta de insumos, mercados, etc. Sin embargo, se agrega que al desmontarse la institucionalidad anterior se entregó el manejo de grandes recursos, de un día para otro, a los municipios y departamentos, habiéndose convertido en instancias de corrupción con el ingrediente de politización.

4.1.3 Perú

En 1994 se aprobó el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas que incorpora la prevención, rehabilitación, Desarrollo Alternativo, interdicción, acción judicial - entre otros asuntos relacionados - disponiendo la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Alternativo. La posición del gobierno peruano es de co-responsabilidad con los países que demandan la droga y por tanto no está dispuesto a endeudarse para Desarrollo Alternativo.

La solución que se plantea es la interdicción en aplicación de la ley y actividades de Desarrollo Alternativo, con la oportunidad que representa la caída abrupta de precios a partir de abril de 1995, lo que brindaría una oportunidad para este último; ambas complementarias e implementadas en forma coordinada. La estrategia supone trabajar en áreas donde la comunidad exprese voluntad y promover actividades compatibles con el desarrollo sostenible, definiendo fases para la disminución gradual de áreas de cultivo en el período 1995-2000.

En cuanto al Proyecto Desarrollo Alternativo y Gobiernos Locales conducido por el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), su finalidad es reducir el cultivo de la coca en

áreas seleccionadas con el propósito de aumentar el nivel de empleo e ingreso por efecto de actividades lícitas, desarrollar los gobiernos locales, fortalecer la institucionalidad y aumentar la participación ciudadana. Cuenta con financiamiento del gobierno de Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

Por otro lado, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), conceptualiza el Desarrollo Alternativo como la implementación de una economía alternativa al cultivo con fines ilícitos; a través de la integración de la producción agropecuaria, la transformación agroindustrial y la comercialización, articulando al productor agrícola con el mercado, donde la capacitación de los agricultores y la estructuración adecuada de sus organizaciones es indispensable para lograr la competitividad y sostenibilidad necesaria.

4.2 Proyecto IICA-GTZ "Orientación de la Investigación Agraria hacia el Desarrollo Alternativo"

El objetivo de este Proyecto trinacional, con sede en el Perú, es lograr que las instituciones de investigación agraria adopten conceptos y métodos integrados y participativos, orientados al mercado y con enfoque de género. Para ello, se viene efectuando la capacitación de los investigadores agrarios en aspectos metodológicos y desarrollando mecanismos eficaces de cooperación entre estas instituciones. El resultado final será la preparación de una cartera de proyectos y solicitudes viables para la cooperación internacional que reflejen los conceptos de la investigación agraria hacia el Desarrollo Alternativo. Se destacó la importancia de la investigación agraria en temas específicos, que identifiquen cultivos y crianzas, así como sistemas de producción alternativa; ante una situación en los tres países en que este tipo de investigación es incipiente.

4.3 Aspectos Comunes que se Rescatan en los Tres Países

De los aportes de las exposiciones y del análisis y discusión en los grupos de trabajo se han identificado los siguientes aspectos comunes a los tres países.

4.3.1 Problemas

1. La producción de coca con fines ilícitos está arraigada en áreas de mucha pobreza y extrema pobreza, que atrae población migrante proveniente de zonas deprimidas cercanas ("zonas expulsoras").
2. El aumento de la demanda internacional por cocaína, en un contexto de crisis económica, ha favorecido la expansión de los cultivos con fines ilícitos.

3. **La ausencia del Estado y la inmensa debilidad institucional en las zonas productoras, deterioran la gobernabilidad, y la prestación de servicios públicos básicos de salud, educación, saneamiento, vialidad, entre otros, traduciéndose la presencia del Estado solamente a través de la represión.**
4. **La competencia generada con los productos agropecuarios nacionales por la masiva incorporación de productos de otros países de fuera de la Sub Región a los mercados locales, debido a la apertura económica, lo cual se agrava además por el atraso cambiario existente.**
5. **El deterioro ambiental debido a los cultivos ilícitos de coca se manifiesta a través del agotamiento de los suelos y la contaminación de los ríos por el uso de agroquímicos y sustancias altamente contaminantes empleadas en el procesamiento de la droga.**
6. **La articulación de los cultivos con fines ilícitos con el narcotráfico eleva el costo de la mano de obra dificultando su disponibilidad y captación para actividades lícitas productivas.**
7. **Registro de altos índices de violencia, inseguridad, delincuencia, corrupción y articulación con el terrorismo.**
8. **Cada uno de los países, a su manera, se encuentra inmerso en procesos de construcción de una nueva institucionalidad para afrontar y solucionar el problema.**
9. **Incoherencia entre políticas macroeconómicas, sectoriales y de desarrollo regional y rural, en relación en la creación de condiciones adecuadas para facilitar el Desarrollo Alternativo.**
10. **Ausencia de fuentes de financiamiento para los pequeños productores involucrados en el Desarrollo Alternativo y el tiempo fijado en los proyectos no corresponde a los objetivos pretendidos.**
11. **Falta de participación de las comunidades y sus organizaciones en la planificación, implementación y decisión sobre recursos en los proyectos, donde su voluntad, disposición y nivel de organización son importantes.**
12. **Insuficiente atención al componente de mercado en los programas de Desarrollo Alternativo e inexistencia de infraestructura mínima que facilite la articulación y disminuya los costos de transacción comercial.**
13. **Debilidad en la coordinación interinstitucional de políticas, estrategias, programas, proyectos y acciones para el Desarrollo Alternativo.**

14. Carencia de estrategia conjunta entre los tres países, en cuanto a políticas, leyes, intercambio de información y experiencias.
15. Tratados internacionales ambiguos sobre la hoja de coca e incoherencia entre políticas internacionales, nacionales y entre los tres países (Colombia: primero erradicación forzosa y luego el PLANTE; Bolivia: combinación de erradicación forzosa con voluntaria; y Perú: aparentemente sólo sustitución voluntaria).
16. Insuficiente participación en las negociaciones de comercio internacional que promuevan nuevos mercados para los productos provenientes de áreas bajo Desarrollo Alternativo.
17. Burocratismo y paternalismo en muchas instituciones involucradas en Desarrollo Alternativo que limitan su accionar eficiente y eficaz.
18. Falta incorporar la perspectiva de ordenamiento territorial y el manejo espacial como política de estado para el Desarrollo Alternativo.

4.3.2 Limitantes

1. Existencia de mercados ilícitos que incentivan la producción ilícita.
2. Los cultivos con fines ilícitos se comportan como *cash crops* y son estimulados por la dinámica del mercado generada por el Neoliberalismo.
3. El aprovechamiento de las ventajas del Neoliberalismo es dificultado por el tipo de cambio.
4. Políticas de no endeudamiento por parte del Estado para fomentar el Desarrollo Alternativo, aún cuando sí se contempla para ello el desarrollo rural (caso peruano).

4.3.3 Posibles soluciones

1. Ensayar como componente del Desarrollo Alternativo otras actividades económicas y cultivos, como el eco-turismo, aprovechamiento de la piscicultura, uso de energías no convencionales e incorporación de valor agregado a los productos producidos en la finca.
2. Diseño de proyectos con creatividad e imaginación, evitando aplicar los mismos parámetros para todos ellos.

3. **Visión amplia y equilibrada que contemple el desarrollo rural y regional con planes de desarrollo integral.**
4. **Respetar a las organizaciones naturales y estimular su participación y co-responsabilidad e identificar líderes naturales para roles participativos.**
5. **Lograr la participación voluntaria de las organizaciones y su disposición a trabajar en forma horizontal.**
6. **Diseño de políticas que definan la estrategia para el Desarrollo Alternativo por parte de los Estados.**
7. **Concretar un enfoque integral-multisectorial y multidisciplinario de los componentes sectoriales.**
8. **Plantearse soluciones estructurales sostenibles en vez de buscar el "éxito rápido".**
9. **Propender al manejo uniforme de cifras, datos, metodologías, conceptos consistentes.**

El tema de soluciones tratado en los Grupos de Trabajo no se agotó, quedando en la agenda la ampliación y afinamiento de las mismas.

4.3.4 Posibles Actividades

1. **Utilizar la información disponible en cada zona e identificar líderes sociales y empresarios en cada ámbito.**
2. **Designar una institución que se especialice en el tema y asuma responsabilidades para facilitar resultados intermedios y flexibles.**
3. **Revisar el rol y estructura de las instituciones y buscar su complementariedad, diseñando mecanismos de interrelación transparentes con sistemas de monitoreo en función a un solo objetivo.**
4. **Motivar y facilitar la participación de los productores haciéndolos partícipes en la búsqueda de soluciones y en la ejecución de los proyectos.**
5. **Garantizar mayor seguridad en zonas seleccionadas.**
6. **Elaborar un Plan de Desarrollo Regional concordado entre todos los actores involucrados.**

7. **Respetar y tener en cuenta en toda actividad la situación socio-cultural de la región y los aspectos de género.**
8. **Organizar un ente coordinador con representación de cada uno de los sectores involucrados y definir los mecanismos que hagan posible la coordinación entre ellos (este punto se podría armonizar con el 2).**
9. **Investigar alternativas viables.**
10. **Lobbying en los países donantes para lograr más tiempo.**
11. **Uso óptimo de los recursos.**

5. EXPOSICIONES Y DISCUSION DE EXPERIENCIAS POR PAIS

5.1 Exposición y Análisis de Proyectos de Desarrollo Alternativo en Bolivia

Miguel Carriquiry, Especialista del IICA en Bolivia, abordó el tema del Desarrollo Alternativo desde la perspectiva del actual contexto existente en Bolivia. Explicó que el tema es reciente en el país, a raíz del crecimiento de los cultivos de coca en la década del 80 y por los cambios en los enfoques de la lucha contra las drogas. El concepto se halla en evolución, vinculado al desarrollo sostenible y las reformas estructurales en Bolivia, siendo un componente de la lucha antidrogas. El balance de las acciones es positivo aunque los logros aún no son suficientes para modificar la dinámica económica y social que genera la coca. Los indicadores de éxito no separan el impacto del Desarrollo Alternativo de los otros pilares (interdicción, prevención y reducción de cultivos de coca).

El indicador que se usa es la reducción de las áreas de cultivo de coca, habiendo sido efectiva la estrategia empleada, pues de 70,000 ha a fines de los '80 éstas se han reducido a 30,000 en 1996. La erradicación voluntaria ha implicado un pago de US\$ 2,500 por ha a los campesinos que entran en el Programa. En el Chapare (Cochabamba) se han implementado 50,000 ha de cultivos alternativos. En los últimos 10 años las inversiones globales en Desarrollo Alternativo superan los US\$ 300 millones.

A pesar de haberse obtenido algunos logros en el campo del Desarrollo Alternativo, su implementación a mayor magnitud todavía presenta limitaciones y problemas:

1. Visión aún mecanicista, economicista y agronomicista que privilegia la sustitución de cultivos sobre la economía alternativa.
2. Alto costo económico.
3. No han logrado condiciones de sostenibilidad, una vez concluidos los proyectos, en cuestión de poco tiempo se revierte a la condición preexistente.
4. Los cambios logrados en la base productiva no son definitivos.
5. Las acciones, estrategias y proyectos son vistos con mucha reticencia por la población local, no hay participación.
6. Los proyectos y actividades son impuestos desde el gobierno, sin concertar con los grupos sociales; las consideraciones sociológicas, antropológicas y culturales están ausentes.

7. Fuerte concentración de recursos de inversión pública y de cooperación internacional en las áreas productoras y muy poco en las expulsoras de mano de obra; lo cual genera desequilibrios regionales aún mayores.

Concluyó con la reflexión de si en 54 años para el IICA ha sido difícil lograr que los agricultores cambien lo que están haciendo y adopten la innovación tecnológica, o simplemente mejoren lo que hacen; en este caso particular del Desarrollo Alternativo es más difícil sustituir una economía que si bien tiene externalidades negativas, asegura empleo e ingreso a los productores involucrados.

Irene Bolívar, Gerente General del PDAI presentó los antecedentes, objetivos, metodología, financiamiento y resultados del Proyecto que representa, ciñéndose al artículo entregado (Ver Sección 9).

5.2 Exposición y Análisis de Proyectos de Desarrollo Alternativo en Colombia

Dario Fajardo, del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), se refirió primeramente a las similitudes encontradas entre su país y Bolivia: i) la incidencia de la crisis económica, y ii) los ajustes institucionales, con los consiguientes procesos de reforma del Estado acompañados con una nueva visión de desarrollo regional.

Al respecto, en Colombia se están expandiendo de manera dramáticamente acelerada los cultivos proscritos, la sustitución que se ha dado es de la marihuana por coca y por amapola. De pequeño participante en la producción de hoja de coca ha pasado a cultivador y procesador importante y comercializador con una cuota relevante.

Refiriéndose al contexto en que se da este proceso, mencionó la precariedad del aparato estatal, el bajo desarrollo de la configuración territorial y la pérdida de gobernabilidad. Por otro lado, el desarrollo político consolida un modelo altamente excluyente, generándose una sociedad paralela en lo económico, político y militar. La crisis internacional a inicios de los '80 incidió en la crisis industrial-financiera donde los espacios fueron cubiertos por los narcotraficantes, lo cual sometió a presión a Colombia por los Estados Unidos.

Durante la década del 70 la marihuana ocupaba tres áreas geográficas: la costa atlántica, las áreas del sur indígena y la frontera amazónica; al perder competitividad es sustituida por los cultivos de coca. Esto trajo consigo altísimos componentes de violencia en una zona poblada por colonos venidos de regiones agrarias deprimidas al no haber reforma agraria en los '70, el crecimiento de las ciudades grandes e intermedias, la colonización de zonas bajas cálidas, la limpieza de bosques y la praderización con el consiguiente deterioro de los suelos agrícolas; los colonos abrieron la frontera con cultivos ilícitos y los jefes de mafias y sicarios se apoderaban

de las cosechas. Frente a todo ello se constata la debilidad de las instituciones armadas. La decisión que tomó Colombia ha sido la erradicación forzosa en alianza con grupos privados armados, dando lugar al paramilitarismo que ejerce presión sobre los pequeños agricultores con el consiguiente fortalecimiento de los grandes, en suma, un fracaso total de la política de erradicación forzosa.

En lo que respecta a Desarrollo Alternativo, las primeras experiencias se ubican en la región del Cauca, con apoyo de las Naciones Unidas. Los programas fueron concebidos como institucionalización alternativa y en otras regiones además se está reemplazando a la institucionalidad local, lo que ha generado un caos, una ambigüedad y ha provocado la deslegitimación de los proyectos y la expansión de las áreas de cultivo: 160,000 ha de coca, 20,000 de amapola y 10,000 de marihuana (PLANTE).

En 1994 se realizó una evaluación del Programa de Desarrollo Alternativo por parte de Naciones Unidas y el Gobierno; se señaló de una manera bastante crítica el fracaso del programa y el gobierno propuso una nueva alternativa que básicamente consiste en reflotar actividades programadas anteriormente, sin mayor novedad. Continúa la erradicación forzada como precedente del Desarrollo Alternativo.

La crisis colombiana ha hecho repensar el tema de la reforma agraria hacia la perspectiva del ordenamiento territorial como base para el desarrollo.

Fernando Bernal, Consultor del IICA en Colombia, centró su exposición en el marco de las perspectivas del Desarrollo Alternativo a futuro. Identificó dos temas claves:

1. La estructura institucional y los gobiernos locales, en lo que se refiere a la capacidad y eficiencia de éstos para prestar servicios. Ante el hecho que se ha desarmado el Estado centralista, se presenta la penosa tarea de construir institucionalidad a nivel de los gobiernos locales.
2. El capital social - fundamental para el desarrollo - entendido como una estructura de cooperación de individuos y redes de participación cívica, que se traduce en la relación de los individuos con las instituciones para validarlas, en base a confianza, legitimidad del Estado y civismo.

Informó que se entrevistó a 93 alcaldes de los municipios que participan en el PLANTE y a 23 líderes, para trabajar el tema de capital social. De los líderes se quería saber que visión y expectativas tenían del PLANTE, a lo que respondieron que desean vivir en paz y tienen confianza en el Estado para implementar los programas, la razón es que quieren mejorar su entorno social y económico, pues la coca les ha traído delincuencia, prostitución, etc. Esta visión es mucho más clara entre los líderes y alcaldes de la región andina, lo que se puede notar en las

respuestas a la pregunta de si consideran los programas del PLANTE una alternativa a los cultivos ilícitos, en la región andina la mayoría respondió sí, en la región amazónica el 50% dijo no.

Respecto a los conflictos, la primera impresión es que la gente sí respeta la ley y al Estado y confían que éste regule los conflictos, lo cuales los atribuyen a la población inmigrante. Sin embargo, para una imagen más concreta del Estado se preguntó a los líderes qué opinan de los alcaldes, habiéndose manifestado muy críticos: 60% respondió que no escuchan a la gente, no apoyan las instituciones que brindan seguridad a la gente y no hacen casi nada por solucionar los problemas sociales y económicos; es decir hay una desconfianza en el manejo del conflicto, una pérdida de capital social de los líderes respecto a los alcaldes. Ante la pregunta sobre el impacto de los cultivos ilícitos, en la región amazónica el 52% de los líderes lo consideró positivo, mientras que en la región andina el 64% lo consideró negativo y el 36% respondió positivo, lo que aún es alto. Sobre este punto los alcaldes se revelaron más cuidadosos.

En cuanto a cultura cívica, un tercio de alcaldes consideran que a raíz del conflicto las organizaciones de la sociedad civil sí han sido afectadas, mientras que el 84% de líderes piensan así y un 20% manifiestan que no pueden organizarse por temor al paramilitarismo, la guerrilla y el Estado. Aún más, la gente cree que los problemas han aumentado en los últimos 5 años y que están afectando a su familia (35%) y a su trabajo (29%), identificando como la causa de ello, primero al narcotráfico, luego la guerrilla y tercero, la delincuencia común.

Al referirse a la palabra empeñada y la solidaridad, se observa un deterioro, la gente piensa que los jóvenes no tienen futuro allí, por lo que tendrán que irse.

En este cuadro de conflicto y desazón, donde un 50% de líderes de la región amazónica considera positivo el impacto de los cultivos ilícitos, la pregunta es ¿qué posibilidades se ofrecen para el Desarrollo Alternativo?.

En un estudio reciente, respecto a los factores que indican la capacidad de los gobiernos locales de prestar asistencia técnica y dar servicios al sector rural, se encontró como fundamentales:

- El liderazgo del alcalde, cuando se trata de dar servicios a la población rural.
- La UMATA, en la cual el estado ha centrado los esfuerzos para atender lo rural, por tanto su liderazgo es clave para promover los proyectos, conseguir los recursos, etc.
- El capital, entendido como la infraestructura del gobierno local.
- Las relaciones interinstitucionales y la participación, aunque con mucho menor incidencia que el liderazgo del alcalde.

En una sociedad donde el liderazgo del alcalde es la variable determinante para que el Estado pueda atender las demandas de los agricultores se puede dar lugar al clientelismo y politiquería.

Las conclusiones que se obtuvieron respecto a capacidad institucional fueron:

- Los municipios pobres tienen mayores obstáculos para la descentralización.
- Cuanto más desarrollado y rico es un municipio más capacidad tiene para la descentralización, pues se maneja con más eficiencia.
- Los municipios ricos obtienen con más facilidad los recursos del Estado.
- Los municipios ricos son los que más impuestos cobran.
- La inversión agropecuaria se da donde hay más capacidad de apropiación del esfuerzo de la producción, es decir donde hay buenas vías, teléfono, oferta de insumos, mercados, etc.
- Hay más civismo donde hay más desarrollo institucional y más riqueza, la pobreza se opone al civismo.

5.3 Exposición y Análisis de Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Perú

María Jesús Reinafarje, Secretaria Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de la Presidencia (SECTI), abordó el aspecto macro de la problemática, considerando que en exposiciones siguientes se tratarían aspectos específicos de los proyectos de Desarrollo Alternativo que se realizan en el Perú.

La SECTI es el organismo encargado de canalizar, negociar, monitorear y evaluar los proyectos de cooperación técnica internacional, lo cual incluye al Desarrollo Alternativo. Es contraparte de tres proyectos de Desarrollo Alternativo de Naciones Unidas, con más de 10 años de ejecución: dos están por terminar y uno empezó el año pasado. Su rol es presidir el comité interinstitucional que involucra a los Presidentes de los gobiernos regionales. Otro proyecto se realiza desde el mes de Julio con la cooperación alemana, concebido inicialmente como experiencias piloto en zonas de riesgo -a solicitud del gobierno peruano- se reorientó a un Programa Nacional de Desarrollo Alternativo.

A nivel institucional, en 1994 se aprobó el Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas que incorpora todos los aspectos de esta lucha: prevención, rehabilitación, Desarrollo Alternativo, interdicción, acción judicial, etc. En él se dispone la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Alternativo con la participación de las instituciones privadas y del Estado.

En cuanto a las condiciones en que se da el problema del narcotráfico en el Perú, tenemos que al inicio de los noventa el país afrontaba una severa crisis económica, de valores y la violencia terrorista aliada con el narcotráfico, generando zonas de

cultivo aisladas y destrucción de la infraestructura económica y social. Aclaró que el cultivo de coca legal es tradicional desde los incas - hoja sagrada - y su comercialización es canalizada por la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) para la elaboración de productos farmacéuticos y Coca-Cola.

La primera medida del gobierno fue la pacificación del país y apoyar a la agricultura andina aledaña a las zonas de cultivos ilegales, a la que proveen mano de obra migrante.

En la actualidad las condiciones son diferentes debido a la disminución del precio de la hoja de coca, asimismo, el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) llega a las zonas alejadas donde los campesinos solicitan apoyo. La posición del gobierno es de co-responsabilidad con los países que demandan la droga y por tanto no está dispuesto a endeudarse para Desarrollo Alternativo. La meta del gobierno es reducir en 50% la extrema pobreza en el país, lo que incluye las zonas de selva, sean cocaleras o no, aunque se focalizará en las zonas cocaleras, considerando la dicotomía de los agricultores de considerar a la coca un cultivo muy rentable frente a la aspiración de una vida tranquila.

El gobierno espera una buena coordinación con la cooperación internacional para el desarrollo integral, donde el Desarrollo Alternativo es parte de la lucha contra la pobreza, cuyo componente es la sustitución de la economía de la coca, con desarrollo de mercados, tanto a nivel interno a través del desarrollo de ciudades intermedias como a nivel internacional. Implica también la reconstrucción de la infraestructura económica y social de esas zonas.

Asimismo, mencionó que la Comisión de Lucha Contra el Consumo de Drogas (CONTRADROGAS) corresponde a la institucionalización de un interlocutor en el combate a las drogas.

Víctor Plaza, Jefe del Proyecto Desarrollo Alternativo y Gobiernos Locales (PDGAL) del INADE explicó que su Oficina conduce tres proyectos: i) Desarrollo Alternativo, ii) Desarrollo de Gobiernos Locales y iii) Educación contra Narcóticos e Iniciativas Comunes, que cuentan con financiamiento del Gobierno de los Estados Unidos. Los proyectos son complementarios y se orientan hacia tres objetivos fundamentales:

- Mejorar el nivel de ingreso vía generación de empleos
- Acentuar el proceso de socialización de la población
- Proporcionar seguridad.

Mencionó como puntos importantes para alcanzar estos objetivos:

- 1. El fortalecimiento de la presencia del Estado, a través de los municipios y otras instituciones públicas.**
- 2. El desarrollo de la infraestructura de producción en cuatro componentes:**
 - económico (camino, puentes, energía eléctrica, etc.)
 - social (salud, educación)
 - producción agrícola (cultivos sustitutos y otros)
 - apoyo financiero con créditos productivos.
- 3. La recomposición de procesos de socialización mediante el trabajo con la juventud.**

En resumen, la finalidad es reducir el cultivo de coca en áreas seleccionadas, aumentar el nivel de empleo e ingreso por efecto de actividades lícitas, desarrollar los gobiernos locales, fortalecer la institucionalidad y aumentar la participación ciudadana.

Las zonas seleccionadas corresponden a valles en los que la producción de la hoja de coca significa la principal fuente de ingreso para la población: Alto Huallaga, Aguaytía, Huallaga Central y Bajo Mayo, Pichis Palcazú-Pachitea y, el Valle del Río Apurímac. En dichos lugares, entre 1994 a 1995 se han producido cambios en la extensión del cultivo, estimadas en los siguientes porcentajes: Alto Huallaga (16.6), Huallaga Central (- 23.5), Bajo Huallaga (- 15.4), Aguaytía (+ 10.1), Ucayali (- 50.0) y Apurímac (+23.5), oscilando en la actualidad la extensión total del cultivo entre 115,000 a 150,000 ha.

En referencia a los dos proyectos de mayor magnitud; los objetivos y acciones del primero se enmarcan en el Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas del Gobierno Peruano, que define el Desarrollo Alternativo como “la implementación de un conjunto de acciones multisectoriales orientadas a la sustitución progresiva de la economía de producción de hoja de coca mediante actividades económicas sostenibles en zonas productoras y áreas de influencia, en armonía con la conservación de los recursos naturales”.

Para este Proyecto el Gobierno del Perú con el de los Estados Unidos consideró un financiamiento binacional de 44 millones de dólares para el período 1995-1996, correspondiendo 14 de ellos al aporte del Gobierno Peruano y 30 a la donación del Gobierno Norteamericano. Durante 1995 el proyecto se dedicó a la reconstrucción de la infraestructura económica y social, iniciándose el apoyo a la actividad agraria durante 1996.

El segundo proyecto busca fortalecer las instituciones democráticas para que promuevan con mayor intensidad la participación ciudadana, con el propósito de mejorar la capacidad institucional de los gobiernos locales, a través de la capacitación. Está financiado por una donación de 5 millones de dólares del gobierno norteamericano y 10 millones aportados por el gobierno del Perú - incluidos 5 millones de la fuente PL-480 -, siendo el plazo de ejecución de cinco años.

El proyecto consta de dos componentes: i) fortalecimiento de la organización de nivel local (municipios provinciales y distritales, organizaciones comunales e instituciones del gobierno), e ii) ejecución de obras de infraestructura social básica con participación de la comunidad. Para asegurar el éxito del proyecto se considera que en el mantenimiento y conservación de las obras realizadas es importante el rol del municipio y la presencia constante del Estado.

4.2 Discusión

J. Chávez preguntó ¿cómo se mermó la coordinación interinstitucional por influencia de los cambios?

D. Fajardo contestó señalando que consideraba central tener en cuenta la nueva institucionalidad y la competitividad.

Los cultivos ilícitos ocurren en áreas de inmensa debilidad institucional, en que confluye el aumento de la demanda por servicios del Estado lo que redundaría en la deslegitimación del estado; a ello se suma la actitud de los programas frente a la institucionalidad existente, como es el caso de un programa de Naciones Unidas para industrialización de la yuca, que suplantó las instituciones locales y era percibido como "el tío rico" por las muestras evidentes de la urgencia en utilizar los recursos. Como resultado el proyecto quebró. También se da el caso de un alcalde elegido que tiene 400 ha de cultivo de coca. La lección que se obtiene es que los programas deben actuar dentro de los marcos institucionales.

Respecto a la competitividad mencionó que el gobierno se ha visto obligado a desmontar la protección a los productos nacionales, lo que ha ocasionado, por ejemplo, que el plátano ecuatoriano desplace al plátano que se produce localmente. Sugirió que algo se puede aprender de la narcoeconomía: poner valor agregado a la producción en la finca, si bien es cierto es un proceso lento. Otra posibilidad es trabajar con productos nuevos, como el caucho o frutales amazónicos, aunque Colombia no tiene una cultura de consumo de productos amazónicos como Brasil y Perú.

F. Bernal acotó que al desmontarse la institucionalidad anterior se entregó el manejo de los recursos a los departamentos, vía UDECO's y CODECO que es la instancia superior; ambos se han convertido en instancias de corrupción que exigen a los municipios firmas privadas vinculadas a ellos para la ejecución de los proyectos, por otro lado, de la noche a la mañana los municipios y los departamentos reciben grandes cantidades de recursos cuando aún no se ha fortalecido una institucionalidad adecuada; agregándose un factor de politización al de la corrupción; aunque el Estado está haciendo grandes esfuerzos por corregir esta situación mediante investigaciones de la Fiscalía. El Desarrollo Alternativo debe enfrentar este problema.

Con respecto a la competitividad señaló que se debe propender a diversificar el ingreso y la producción.

M. Villavicencio hizo una reflexión en torno a tres elementos:

- El Desarrollo Alternativo
- La crisis agraria
- La competitividad

Señaló que el proceso de apertura ha afectado al sector agrario por la competencia desleal de productos de otros países en el mercado local ocasionada por la reducción arancelaria que incide en la importación de alimentos agravada por el atraso cambiario que favorece a las importaciones en detrimento de las exportaciones. Falta coherencia entre las políticas macroeconómicas y una política adecuada para el desarrollo amazónico. La competitividad es afectada porque los elementos macro atentan contra el desarrollo agropecuario; la agricultura peruana no está en condiciones de competir ni en el Pacto Andino.

Respecto al Desarrollo Alternativo sugirió ensayar otros campos como el ecoturismo, la biodiversidad, las energías no convencionales, como el caso del gas de Aguaytía.

L. Garnica planteó una preocupación sobre los procedimientos de los tres países para el monitoreo de las superficies de cultivos ilícitos; en el caso del Perú el Ministerio de Agricultura maneja cifras diferentes a INADE; propuso la necesidad de estudios serios sobre superficies de cultivo de coca.

M. Carriquiry acotó que el Desarrollo Alternativo es un componente de la estrategia de lucha contra el narcotráfico, como tal es insuficiente sólo. Si bien es necesario aislar el tema, no se debe perder de vista el sistema, es necesario equilibrarlo con los otros componentes.

Destacó la dificultad para el manejo de la institucionalidad que es parte de los problemas del desarrollo. Se refirió al proceso interesante de descentralización boliviana con participación popular, donde el poder se desconcentra en las comunidades, estando en la ruta de la construcción de la nueva institucionalidad, donde es necesario contar con el apoyo de la sociedad civil y desarrollar el capital social. En ese marco el Desarrollo Alternativo es viable.

Mencionó que en el caso de Bolivia se combina la erradicación voluntaria con la erradicación forzosa y los cultivos son de tres tipos: legales tradicionales, excedentarios e ilícitos.

M. Reinafarje al referirse a la institucionalidad comentó que con la violencia eran las autoridades locales las primeras víctimas, estando el Perú en pleno proceso la reversión de esa situación.

Asimismo, manifestó que el narco-dólar ha distorsionado la economía, nacional siendo difícil para el Banco Central de Reserva del Perú cuantificar su volumen y determinar la paridad. Respecto a la competitividad señaló que debemos superar el atraso tecnológico, porque si bien tenemos ventajas comparativas debemos desarrollar las ventajas competitivas.

6. EXPOSICIONES Y DISCUSION DE EXPERIENCIAS DE ENTIDADES COOPERANTES INTERNACIONALES

6.1 Experiencia de la USAID - Perú

Michael Maxey, Jefe de la Oficina de Gobiernos Locales y Desarrollo Alternativo, USAID - Perú se refirió a la situación actual de la producción de la hoja de coca, las causas que generan el problema del narcotráfico, las alternativas de solución y los dos campos de acción en que apoya el gobierno de Estados Unidos al gobierno peruano, a través de su Oficina, y del INADE.

1. Problemas:

Producción. El Perú es el más grande productor mundial de hoja de coca, concentra 60% de la producción mundial y cubre el 80% de la demanda de Estados Unidos, con una producción anual de 460 t y en una superficie de 115,000 ha. Tres zonas del país producen el 76% del total: Huallaga Central, Alto y Bajo, Aguaytia y Apurímac.

Pobreza. La producción de coca se da en áreas de pobreza extrema (Tocache, Uchiza y Apurímac) y de mucha pobreza .

Precios. A inicios de 1995 el precio de la hoja de coca estaba en 24 a 25 dólares la arroba, habiendo caído por las acciones de interdicción en diciembre del mismo año a 6.7 dólares/arroba, identificándose la caída drástica de mayo a junio del '95 (de 22.4 a 11 dólares la arroba). En setiembre de 1996 el precio cerró a 13.7 dólares la arroba. Esta tendencia abre la posibilidad para aplicar el Desarrollo Alternativo.

2. Solución:

La interdicción en aplicación de la ley y las actividades de Desarrollo Alternativo; ambas complementarias e implementadas en forma coordinada.

3. Estrategia:

- Trabajar en áreas donde la comunidad exprese voluntad; y
- Promover actividades de desarrollo sostenible, en coordinación con los gobiernos locales, regionales y las instituciones; definiendo fases para la disminución gradual de áreas de cultivo en el período 1995-2000.

4. Objetivo:

Contribuir en la reducción de los cultivos ilícitos, con cinco resultados esperados:

- Aumentar el empleo y el ingreso con acciones de Desarrollo Alternativo y constitución de pequeñas y micro empresas productoras de café y cacao.
- Mejorar la calidad de vida mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y elevación del nivel de vida de la población.
- Desarrollar la conciencia sobre las consecuencias sociales de la producción y consumo de drogas.
- Suprimir el narcotráfico a través de la interdicción y el cumplimiento de la ley.
- Aumentar la participación de los donantes en tareas de Desarrollo Alternativo.

6.1.1 Proyecto de Desarrollo Alternativo

Fin: Reducir el cultivo en áreas seleccionadas en concordancia con el Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas de 1994.

Propósito: Aumentar el empleo y el ingreso en actividades lícitas; y Mejorar la calidad de vida.

Productos: Mejorar la capacidad productiva lícita.
Aumentar el acceso y disponibilidad de la población a los servicios básicos.
Mejorar el medio ambiente.

Logros: Desde mayo de 1995:

557 km de caminos rehabilitados
9,000 títulos para 41,000 ha.
115 obras de desarrollo comunal
400 ha de producción de arroz en Apurímac
200 ha de camu camu
3 equipos de máquinas para mantenimiento de caminos

6.1.2 Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales

Fin: Ampliar la participación ciudadana en procesos democráticos.

Propósito: Reforzar la capacidad institucional de los gobiernos locales.

Productos: Mejorar la gestión y transparencia de las municipalidades
Incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones

Aumentar la conciencia sobre derechos y obligaciones
Aumentar la participación organizada en procesos de descentralización.

Logros: Desde octubre 1994 a setiembre de 1996, en 41 municipios provinciales (21% del total) y 141 municipios distritales (8% del total), destacando la actividad comunal.

500 obras
121 talleres (capacitación)

Perspectivas: Es posible obtener mayores recursos financieros por los resultados obtenidos, como el caso de la reducción del 10% del área de cultivo de coca (12,000 ha). Esta podría considerarse una actividad piloto, debido a que el área del programa es inmensa.

6.2 Experiencia de la GTZ

Volker Lehmann, Coordinador del Proyecto Control de Abusos de las Drogas. Presentó una ponencia escrita que resume los proyectos de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) en Desarrollo Alternativo en el Perú, tanto en ejecución como en planificación, y uno ya concluido en mayo de 1996.

Hizo referencia a un evento similar en 1994 organizado por PNUFID con la participación de Colombia, Bolivia y Perú, donde se analizó el problema; criticó que hoy ha escuchado las mismas palabras e indicó, que falta transformar las palabras en realidad en el campo. Plantea reunirse regularmente para intercambiar avances y experiencias para juntar esfuerzos. Señaló que se deben tratar los aspectos técnicos pues lo político les toca a otros.

Señaló que el Desarrollo Alternativo tiene un toque extra, razón por la cual la GTZ está participando con el IICA. Sin embargo, se ha detectado que la gente no quiere saber nada con Desarrollo Alternativo, quieren desarrollo rural y apoyo para ello, recomendó decir a los expertos qué se necesita para el desarrollo rural. Como autocrítica planteó que hay lentitud, es difícil la coordinación interinstitucional en cuanto a ponerse de acuerdo y distribuir tareas, a pesar de ser expertos.

Manifestó que Alemania entró en este campo en los 90's con experiencias en Tailandia (amapola), pero no se pueden transferir estas experiencias a América Latina. Asimismo, como resultado del Programa de Acción contra la Droga del ARB, ya se tienen algunos elementos para el desarrollo rural en zonas coccaleras y de amapola y constató el hecho que la industria coccalera está más avanzada que los proyectos, estando éstos atrás de los campesinos. Se deben diseñar los proyectos con más imaginación y no aplicar los mismos parámetros. En el caso del Chapare, se

han invertido aproximadamente 250 millones de dólares y todavía hay coca, de lo cual hay que sacar lecciones. Enfatizó que es necesario apoyar la idea del pueblo de la zona que ya no quiere la coca o amapola, en procurar un destino mejor.

6.3 Experiencia del PNUFID

Fernando Hurtado, Director Técnico del Proyecto PNUD/AD/PER del UNOPS/PNUFID. Presentó la ponencia escrita del Ing. Tito Hernández, "Enfoque y estrategia de intervención del PNUFID en el Desarrollo Alternativo en el Perú. Validación de experiencias" (Ver Sección 9).

6.4 Discusión

Ante la pregunta de J. Krause sobre si Colombia ya produce el mayor porcentaje de hoja de coca y por tanto de cocaína, se planteó una discusión sobre la discrepancia en las cifras de hectáreas de cultivos ilícitos que arrojan los diversos organismos, señalándose la necesidad de ser concientes de la metodología de obtención de datos base, por lo que se debe tomar las estadísticas como datos relativos. H. Cabieses agregó que más allá de las cifras, entre 1992 y 1993 Colombia ha pasado al primer lugar en la producción de hoja de coca, Perú al segundo y Bolivia tercero, con el agregado que ha habido un cambio en los patrones de consumo, habiendo aumentado el consumo de otras drogas. Se debe tener en cuenta, además de las cuencas priorizadas, las otras cuencas con programas preventivos, pues la baja en la demanda puede revertir en cinco o seis años.

V. Lehmann señaló que la reducción de superficie tiene sentido si disminuye la producción de materia prima; si la disminución de superficie significa un éxito en Desarrollo Alternativo, ello no implica un éxito en el desarrollo. El mercado se está moviendo, Colombia y Bolivia se han dividido los mercados, el Perú se quedaría sin mercado para la coca, por lo tanto el desarrollo rural en zonas cocaleras encontraría ambiente favorable. U. Theilen agregó que el café es más rentable que la coca, dándose el hecho que los cocaleros quieren tener un pie en la legalidad ya que es el único producto legal no perecible con mercado transparente; por tanto si se mejora su producción vía la tecnificación si se lograría autonomía.

M. Maxey destacó la importancia de la participación de los campesinos en el Desarrollo Alternativo, involucrándolos en las decisiones de los proyectos. Asimismo, las entidades que trabajan en Desarrollo Alternativo lo hacen por separado, siendo necesario coordinar esfuerzos para maximizar los recursos. Remarcó también la necesidad de la diversificación de las actividades, por ejemplo, ecoturismo, pesquería, entre otras. El Desarrollo Alternativo es un programa de largo plazo, hay que tener paciencia y si bien éste no pueda ser solucionado ojalá se llegue a controlar.

R. Willingshofer autocríticamente comentó, que cuando el Parlamento Europeo dispuso participar en Desarrollo Alternativo no señaló cómo, pero sí asignaron mucho dinero, tuvo una experiencia de cuatro años en el Chapare y están en lo mismo. Se hablaba de muchas plantas experimentales pero no de la gente; hay poca imaginación en la comunidad internacional, se deben utilizar conceptos innovativos, por ejemplo ante la variabilidad de los precios del café y cacao se puede contrarrestar con un Fondo de Compensación, asimismo, se debe construir un puente entre el productor y el comprador negocios seguros.

P. Vandenberghe desechó la visión pesimista del Desarrollo Alternativo; ya que éste si bien es lento y laborioso, sí tiene éxitos, como el caso del palmito. Se debe involucrar al campesino en todo el proceso y capacitarlo, así como también reforzar las organizaciones campesinas por dentro. Siempre los mercados son volátiles, mencionó el caso de COCLA (produce café en el Cuzco) que se maneja bien, la lección es que se debe tender a la evolución hacia empresas productivas y exportadoras. Asimismo, rescatar el concepto del Desarrollo Rural Integral (DRI) que anteriormente se descartó.

M. Carriquiry agregó que se debe hacer un esfuerzo intelectual para lograr atraer a la inversión privada hacia las zonas de Desarrollo Alternativo.

M. Ramírez en referencia a la intervención de P. Vandenberghe insistió en rescatar lo positivo y no repetir errores del pasado. Observó que el Desarrollo Alternativo tiene una delicada piel política. En el caso del actor, él mismo se desespera ante los problemas y la falta de solución a corto plazo. Es poco lo que se dedica a la capacitación y organización gremial y gerencial del productor para que entre a la competencia.

D. Fajardo planteó algunas observaciones. En lo referente a las cifras de superficie, en Colombia hay un manejo político por la relación que tiene con Estados Unidos. Respecto al manejo de precios al disminuir la oferta del Perú, el precio no se afecta porque Colombia cubre la oferta. Sobre el café, Colombia sustentó su economía 100 años con café y ahora han bajado los precios; reorientar la producción cafetera sería complicado.

7. LA INVESTIGACION Y LA ORGANIZACIÓN DE LOS PRODUCTORES PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVO

7.1. El Proyecto IICA-GTZ “Orientación de la Investigación Agraria hacia el Desarrollo Alternativo”

Jutta Krause, Coordinadora del Proyecto IICA-GTZ. Explicó la importancia de la investigación agraria en temas específicos, como la identificación de cultivos y crianzas, y el desarrollo de sistemas de producción que ofrezcan respuestas positivas a los productores, quienes tienen mucha iniciativa y solicitan alternativas tecnológicas adecuadas.

Señaló que trabajan con instituciones de investigación agraria, tanto públicas como privadas, en Bolivia, Colombia, y Perú, con el fin de apoyarlas y fortalecerlas en sus actividades con miras a su sostenibilidad, siendo esto una función importante para el Desarrollo Alternativo.

En cuanto al diagnóstico de la investigación agraria en los tres países señaló:

- La identificación de cultivos, crianzas y sistemas de producción alternativos es aún incipiente.
- Se ha hecho poca investigación para identificar cultivos alternativos económicamente viables.
- Hay poca investigación agraria sobre recuperación de suelos degradados por cultivo de coca.
- La investigación se limita a un enfoque agronómico que no mira el entorno socioeconómico.
- La orientación ha sido hacia rubros individuales sin un enfoque integral, participativo y multidisciplinario.

Los objetivos de la investigación agraria hacia un Desarrollo Alternativo son:

- Aumentar la productividad de cultivos y crianzas y la tasa de rentabilidad de la producción campesina.
- Diversificar la producción agropecuaria para ampliar las opciones de fuentes de ingreso a los productores.
- Articular la producción campesina con la comercialización y agroindustria orientándola al mercado.
- Proteger el ambiente con un manejo sostenible de los recursos naturales, ante la fragilidad ecológica del medio tropical.
- Involucrar desde el principio a los productores.

Se refirió asimismo al objetivo, a las actividades principales que se vienen desarrollando y resultados a ser logrados por el Proyecto:

- a) *Objetivo.-* Lograr que las instituciones de investigación agraria adopten conceptos y métodos integrados y participativos, orientados al mercado y con enfoque de género.
- b) *Actividades.-* Consideran dos aspectos principales en su labor de apoyo a las instituciones participantes:
 - **Capacitación:** ampliación o reforzamiento de los conocimientos de los investigadores agrarios en aspectos metodológicos.
 - **Organización:** desarrollo de mecanismos eficaces de cooperación entre las instituciones de investigación agraria, para orientar las investigaciones en el marco del Desarrollo Alternativo.
- c) *Resultados esperados.-*
 - **Establecimiento del tema de Desarrollo Alternativo como área de trabajo en las instituciones de investigación agraria.**
 - **Adopción de enfoques y métodos integrados y participativos en las instituciones de investigación agraria.**
 - **Preparación de las instituciones de investigación agraria para atender las señales del mercado e incorporarlas en sus agendas.**
 - **Operación coordinada y complementaria de las instituciones de investigación agraria involucrados en el Proyecto IICA-GTZ.**

El resultado final es la preparación de solicitudes viables para la cooperación internacional que reflejen los conceptos de la investigación agraria hacia el Desarrollo Alternativo.

En total 16 entidades de investigación agraria ubicadas en las zonas afectadas por el cultivo de la coca han firmado cartas de entendimiento con el Proyecto.

7.2 Proyectos de Desarrollo Alternativo: Apreciaciones Socioeconómicas

La exposición de E. Musso, Consultor del Proyecto IICA-GTZ estuvo basada en la ponencia escrita que presentó, que como intención central efectúa un rápido y

escueto balance de las experiencias positivas de los programas de Desarrollo Alternativo en las zonas cocaleras del Perú.

En estos últimos 20 años se han intentado diversas estrategias que han ido desde la simple erradicación compulsiva a concepciones más elaboradas, como la vigente de Desarrollo Alternativo y en plena construcción la de desarrollo integral. Sin embargo, el problema subsiste y en la agenda internacional se siguen debatiendo estrategias de intervención que en sus extremos van desde la severa erradicación hasta la total despenalización del consumo de drogas.

En este marco, el Desarrollo Alternativo sólo adquiere sentido real si se incorporan a la economía demandas insatisfechas actualmente sin capacidad de compra, es decir si significa una alternativa de desarrollo para potenciales consumidores actualmente imposibilitados de satisfacer inclusive un mínimo de bienestar humano.

Los logros concretos del Desarrollo Alternativo, como base de programas y proyectos que se vienen aplicando en el Perú desde hace 10 años, se han dado a nivel de experiencias piloto en lugares y temas puntuales. Las lecciones de dichas experiencias permiten afirmar tres cosas:

1. No existen cultivos o actividades productivas paradigmáticas que solucionen el problema.
2. Se debe contar con una infraestructura mínima para el desenvolvimiento socioeconómico.
3. Cualquier acción para el funcionamiento de los programas y proyectos debe pasar necesariamente por una articulación con la población meta y sus naturales organizaciones e interlocutores válidos.

Los roles que deben asumir los tres principales agentes para el desarrollo son:

1. El Estado debe implementar las infraestructuras facilitadoras de procesos socioeconómicos.
2. Los institutos de investigación agraria deben identificar propuestas tecnológicas viables productiva y comercialmente.
3. Los programas y proyectos deben facilitar el dinamismo de los procesos productivos a través de la población organizada.

Una experiencia interesante es el proyecto del PNUFID en el Alto Huallaga, donde se ha sabido articular y colaborar con las organizaciones de productores en un

momento en que eran las únicas y frágiles expresiones institucionales de la sociedad civil rural y, como tales, canales para concertar y concretar con efectividad acciones alternativas para dichas zonas, convulsionadas por el narcotráfico y sus sicarios, grupos subversivos y la necesaria presencia policial y militar.

7.3 Del Desarrollo Alternativo al Desarrollo Sostenible de la Amazonia Andina

Manuel Villavicencio, Oficial de Programas de la FAO en el Perú, basó su disertación en la ponencia escrita que presentó (Ver Sección 9).

7.4 Discusión

L. Garnica comentó que el Ministerio de Agricultura ha creado la Unidad Sectorial de Desarrollo Alternativo que contempla entre sus acciones la titulación de tierras, estando las metas bastante avanzadas.

Respecto a las cifras de superficies cultivadas de coca y sus rendimientos, es necesario oficializarlas en el Perú, para lo cual el PNUFID financiará el monitoreo. Actualmente el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ya tiene avances. Subrayó la necesidad de coordinación entre las entidades del Estado.

M. Reinafarje se refirió a la Reforma Agraria que tuvo el Perú cuyo efecto ha sido perder potenciales empresarios en el campo, considerando el alto riesgo de la actividad agrícola en el país. Planteó la interrogante de qué pasa con la zona andina aledaña que expulsa campesinos hacia las zonas productoras de hoja de coca.

H. Cabieses manifestó su optimismo a pesar de lo adverso del sistema internacional y la política macroeconómica. Sugirió alterar la relación mercado internacional: mercado nacional: mercado local y pensar primero en el mercado local, puesto que la selva alta no es de producción agrícola para exportación; mencionó las experiencias interesantes dirigidas al mercado local como el arroz competitivo. Se manifestó preocupado por la cantidad de instituciones para el Desarrollo Alternativo en el Perú (Ministerio de Agricultura, INADE, Ministerio de Economía, CONTRADROGAS), lo que en sí no es malo, siempre y cuando mantengan una efectiva coordinación.

J. Krause al respecto señaló que el 95% del gasto en desarrollo rural lo administra INADE sin participación del Ministerio de Agricultura; lo mismo se da en investigación agrícola y extensión, pareciendo que los mismos planes no son coordinados.

F. Bernal expresó que la diversificación del ingreso es una estrategia fundamental de desarrollo más que la diversificación de la producción, puso como ejemplo el valle

de San Joaquín en California donde al cambiar los precios cambian rápidamente de línea, pues tienen la infraestructura tecnológica, la mano de obra adiestrada, etc. que les permite flexibilidad. Sin embargo, para entidades como USAID o GTZ convertir situaciones como la de San Joaquín no produce resultados rápidos, por ello lo urgente no da lugar a lo importante.

R. Roskamp mencionó que en la selva amazónica alta los cultivos más importantes son café, coca y cacao, y que el término de Desarrollo Alternativo ya no se puede usar, por tanto se habla de desarrollo sostenible; también se puede hablar de desarrollo de productos legales de la hoja de coca.

R. Willingshofer refiriéndose al ordenamiento territorial dijo que esa tarea ya se había realizado en Alemania en los 50's y que en Brasil se trabajó en los 70's, habiendo en el interior muchas ciudades intermedias; en Bolivia ya se discute esto. El Desarrollo Alternativo tiene una implicación espacial, la migración puede ser planeada con una visión del espacio disponible y donde vale la pena invertir. La visión no sólo debe centrarse en lo que pasa al otro lado del ande, debe ser más amplia.

A. Chávez acotó que no se conocería, ni se habría logrado resultados en camu camu, palmito, variedades de arroz, etc., si en los últimos 20 años no se hubiera invertido en investigación agropecuaria. El IICA puede construir un puente entre el investigador y el productor.

8. CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO Y PLENARIA

8.1 Marco Legislativo y Políticas Sectoriales para el Desarrollo Alternativo

Este tema fue abordado por país, considerando las particularidades que presentan Perú, Bolivia y Colombia. El aspecto tratado fue el análisis de los problemas, quedando pendiente las propuestas de soluciones. Son tres los niveles de análisis considerados:

1. Políticas sectoriales y aspectos institucionales
2. Contexto internacional
3. Marco legal y político

1. Políticas Sectoriales y Aspectos Institucionales

1.1 Políticas macro:

- Falta coherencia entre políticas económicas y macro.
- No hay políticas diferenciadas para el Desarrollo Alternativo.
- Falta articulación entre programas de Desarrollo Alternativo y estrategias nacionales de desarrollo agropecuario y rural.

En relación a las políticas diferenciadas para el Desarrollo Alternativo la discusión se planteó en torno a que aquellas pudieran ser un atractivo a la migración de pobladores de las zonas expulsoras; frente a lo cual se reconoció que si bien existe este problema, de lo que se trata es de buscar una solución. La cual, en el plano teórico, consiste en el desarrollo regional y rural de las zonas expulsoras, estableciendo prioridades; por otro lado, el Desarrollo Alternativo debe mirar más allá de las zonas de cultivos ilícitos. En suma, se requiere una visión lo suficientemente amplia y equilibrada para que las soluciones sean manejables.

1.2 Financiamiento rural:

- El sistema crediticio no alcanza a los pequeños productores involucrados en el Desarrollo Alternativo.
- Insuficiente co-financiamiento y pre-inversión en los fondos de Desarrollo Rural Integrado (DRI) por parte de los gobiernos locales (en el caso de Colombia).
- Falta de instituciones de financiamiento. En Colombia si hay Cajas Agrarias, mientras que en el Perú sólo funcionan las Cajas Rurales de La Merced, Apurímac y Tarapoto y en Bolivia sólo hay financiamiento en la zona del Chapare.

En Colombia se observa que la estructura institucional y legal está perfectamente delimitada, no así en los casos de Bolivia y Perú donde hay cruces institucionales y legales.

Se señaló la consustancialidad del financiamiento y el mercado. Mientras haya mercado las instituciones crediticias tendrán garantía de retorno.

1.3 *Erradicación:*

- Falta de claridad en la relación entre erradicación y Desarrollo Alternativo.

En el caso del Perú se habla de sustitución, pero se confunde con erradicación. En Bolivia la erradicación puede ser forzosa y voluntaria, lo cual está reglamentado; los agricultores se quejan de falta de apoyo para la erradicación voluntaria con Desarrollo Alternativo, lo que dificulta la concertación para la delimitación de áreas a erradicarse. En Colombia la erradicación es forzosa, luego de lo cual el PLANTE asume la responsabilidad de trabajar.

1.4 *Ausencia del Estado:*

- Débil presencia del Estado en áreas de Desarrollo Alternativo.

La ausencia del Estado se da en términos de gobernabilidad, ejercicio de la legalidad y escasez de servicios elementales en salud, educación, comunicaciones. Sin embargo está presente a través de organismos de represión.

1.5 *Participación:*

- Falta de cohesión y compromiso de las comunidades y organizaciones de base en Desarrollo Alternativo.

1.6 *Comercialización:*

- Insuficiente atención al componente mercado en los programas de Desarrollo Alternativo.

1.7 *Investigación y Extensión:*

- Ausencia de instituciones de investigación y capacitación gubernamental en las zonas de Desarrollo Alternativo.
- Falta de investigación agraria orientada al mercado.

1.8 *Coordinación:*

- Debilidad en la coordinación institucional de estrategias, políticas, programas, proyectos y acciones de Desarrollo Alternativo.
- Insuficiente coordinación de la lucha contra el narcotráfico y las acciones del Desarrollo Alternativo.

1.9 *Gobiernos Locales:*

- Deficiente capacidad de ejecución de acciones y proyectos. En el caso de Colombia el gobierno local ha perdido legitimidad.

1.10 *Capacitación:*

- Deficientes e insuficientes sistemas de capacitación.

En el curso de la Plenaria se señaló que los límites entre las políticas sectoriales y los aspectos institucionales no fueron claramente definidos en el grupo de trabajo, sin embargo, se podrían agrupar en el primer caso el Financiamiento Rural, la Erradicación, la Comercialización, la Investigación y Extensión y la Capacitación; mientras que a aspectos institucionales correspondería Ausencia del Estado, Participación, Coordinación y Gobiernos Locales.

Asimismo, se mencionó que no se tocó lo concerniente a políticas sociales y de ambiente.

2. Contexto Internacional

- Políticas y leyes de Desarrollo Alternativo incoherentes entre los tres países.
- No existe una estrategia conjunta entre los países con programas de Desarrollo Alternativo.
- No hay intercambio sistemático de información y experiencias entre países.
- Existe ambigüedad en tratados internacionales sobre la hoja de coca.
- Insuficiente participación en las negociaciones de comercio internacional que promuevan nuevos mercados para productos de Desarrollo Alternativo.
- Incoherencias entre las políticas internacionales y las nacionales y entre cada país (Colombia: primero erradicación forzosa, luego PLANTE - Desarrollo Alternativo - ; Bolivia: combina erradicación voluntaria con forzosa y en el Perú: aparentemente la política no es utilizar la erradicación forzosa).

3. Marco Legal y Político

3.1 Perú:

- Hay un marco legal ambiguo, contradictorio y no diferenciado entre tráfico ilícito de drogas, consumo indebido de drogas y producción de materias primas.
- No hay delimitación clara entre niveles de diseño de políticas y ejecución de políticas.
- La erradicación autoritaria no es compatible con el Desarrollo Alternativo.

3.2 Bolivia:

- Dificultad para armonizar la lucha antidrogas y la nueva institucionalidad (descentralización más participación popular).

3.3 Colombia:

- Hay insuficiente coordinación del PLANTE con la estrategia de desarrollo regional.

La conclusión sobre este aspecto es revisar los marcos legales de los tres países y analizar los vacíos.

8.2 Identificación de Enfoques que Posibilitan el Exito del Desarrollo Alternativo

Los aspectos tratados se refieren a los Problemas, Soluciones, Actividades y Limitaciones, para cada área identificada: Actores, Participación de las Bases (a nivel de proyectos), Rol del Estado, Planificación, Coordinación, Concertación, Marco Financiero y de Recursos.

1. Problemas

1.1 Actores:

- Falta organización e integración social de los actores para lograr la articulación.
- Limitada capacidad de acción por el burocratismo y paternalismo a nivel internacional y nacional.
- Las instituciones involucradas en Desarrollo Alternativo no actúan en forma eficiente y eficaz.

1.2 *Participación de las Bases:*

- Falta participación de los grupos meta en la planificación, implementación y decisión sobre recursos en los proyectos.
- Falta coordinación y concertación sobre proyectos de Desarrollo Alternativo.

1.3 *Rol del Estado:*

- Necesidad de encontrar coherencia entre políticas macroeconómicas y políticas sectoriales para el Desarrollo Alternativo.
- Falta la definición de un modelo de descentralización (en el caso del Perú).

1.4 *Planificación:*

- Faltan planes regionales de desarrollo.
- Necesidad de incorporar la perspectiva de ordenamiento territorial y el manejo espacial como política de estado para el Desarrollo Alternativo.
- Falta de articulación y coordinación entre los diferentes agentes involucrados en el Desarrollo Alternativo.

1.5 *Coordinación y Concertación:*

- Faltan mecanismos apropiados para la adecuada y eficiente concertación, coordinación y ejecución de proyectos de Desarrollo Alternativo.

1.6 *Marco Financiero y de Recursos:*

- Falta de alternativas para apoyar el Desarrollo Alternativo.
- Recursos y tiempo fijados no corresponden a los objetivos pretendidos.

2. Soluciones

2.1 *Actores:*

- Identificar líderes naturales en cada una de las zonas y darles roles participativos.
- Respetar a las organizaciones naturales y estimular su participación y co-responsabilidad.
- Las organizaciones deben estar dispuestas a trabajar en grupo y en forma colaborativa a nivel horizontal.

2.2 *Participación de las Bases:*

- Lograr que los actores involucrados se sientan protagonistas activos de su realidad.

- Crear un contexto para el desenvolvimiento activo de actores para fomentar el trabajo grupal y la colaboración multisectorial hacia objetivos claros.

2.3 *Rol del Estado:*

- Una política diseñada por el gobierno que defina la estrategia sobre el Desarrollo Alternativo.

2.4 *Planificación:*

- Buscar un enfoque integral-multisectorial y profesional de los componentes sectoriales.
- Fortalecimiento de las instituciones nacionales en cartografía, interpretación satelital, y otros tópicos.
- Buscar soluciones estructurales sostenibles en vez del "éxito rápido".
- Propender al manejo uniforme de cifras, datos, metodologías, conceptos.

2.5 *Coordinación y Concertación:*

- Apoyar y fortalecer las instituciones del Desarrollo Alternativo.

3. **Actividades Principales**

- Utilizar la información disponible en cada zona e identificar líderes sociales y empresarios en cada ámbito.
- Designar una institución que se especialice en el tema y asuma responsabilidades al respecto para facilitar resultados intermedios y flexibles.
- Revisar el rol y la estructura de las instituciones y buscar su complementariedad.
- Motivar y facilitar la participación de los productores haciéndolos partícipes en la búsqueda de soluciones y en la ejecución de los proyectos.
- Diseñar mecanismos de interrelación transparentes con sistemas de monitoreo en función a un solo objetivo.
- Garantizar mayor seguridad en zonas seleccionadas.
- Elaborar un Plan de Desarrollo Regional concordado entre todos los actores involucrados.
- Respetar e incluir en todo concepto la situación socio-cultural, tanto regional como en aspectos de género.
- Organizar un ente con representación de cada uno de los sectores y grupos involucrados y definir los mecanismos que hagan posible la coordinación entre ellos.
- Investigar alternativas viables.
- Lobbying en los países donantes para lograr más tiempo.
- Optimizar los recursos.

4. Limitaciones

- Existencia de mercados ilícitos que incentivan la producción ilícita.
- Las drogas se comportan como *cash crops* igual que el café y cacao y son estimuladas por el neoliberalismo (por la dinámica del mercado).
- El neoliberalismo es dificultado por el tipo de cambio.
- El Estado no se va a endeudar por el Desarrollo Alternativo (aunque el desarrollo rural sí está contemplado).

En la sesión plenaria se discutió que habría que domesticar en vez de liberar la droga y más bien revalorizar la hoja de coca para fines industriales.

Otra contribución giró en torno a la consideración de los actores (Estado, organizaciones sociales de base y la cooperación internacional), siendo interesante la participación de la empresa privada, para lo cual es necesario establecer las condiciones favorables, como por ejemplo en eco turismo. Se agregó que facilitaría su participación trabajar con organizaciones de productores antes que con pequeños productores individuales.

9. ARTICULOS Y DOCUMENTOS PRESENTADOS AL SEMINARIO

EJECUCION DEL PROYECTO DE DESARROLLO AGRICOLA INTEGRADO (PDAI)

*Eco. Irene Bolivar
Gerente General del PDAI*

Antecedentes

El PDAI fue creado en virtud de un Convenio Interinstitucional el 4 de febrero de 1981, con la participación del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), la Universidad Mayor de San Simón (UNMSS), el Banco Agrícola de Bolivia, la Aseguradora Boliviana y el IICA; posteriormente se incorporó a la Corporación de Desarrollo de Cochabamba (CODECO). Después de 12 años de funcionamiento, por Resolución de Directorio de fecha 14 de julio de 1993 se le otorgó independencia institucional convirtiéndose en organización no gubernamental sin fines de lucro, logrando así independencia económica y administrativa.

El área de acción del PDAI se ubica en las provincias de Carrasco y Araní del departamento de Cochabamba, cubre zonas de valles (entre 2,800 y 2,500 msnm) y zonas de altura (3,000 y 3,600 msnm). Involucra 3,000 familias, de las cuales 1,278 agricultores son beneficiarios del Programa. El 50% de los predios tiene una extensión entre 2 y 8 ha, que representa 65% del área agrícola. La principal actividad productiva es la agricultura, siendo la actividad pecuaria (cría de ovinos) de carácter secundario. Los principales cultivos son papa, maíz, trigo, cebada, haba, arveja y durazno. La tecnología es tradicional, con poca utilización de semillas o razas mejoradas. La situación de pobreza por la que atraviezan los pequeños productores de la zona ha ocasionado procesos migratorios a centros poblados y en mayor porcentaje a la zona del Chapare para ofertar su mano de obra en los cultivos ilícitos de coca.

Objetivos

El PDAI actúa como una Unidad Ejecutora de Proyectos con el objeto de coordinar, ejecutar y promover actividades vinculadas al financiamiento dirigido al sector agrícola de pequeños productores, que no tienen acceso al sistema financiero formal por los intereses elevados y por carecer de garantías y otras condiciones requeridas. Sus objetivos son:

- Establecer las bases necesarias para lograr, en un marco de coordinación y fortalecimiento interinstitucional, el desarrollo integral, de los valles del sudeste de Cochabamba.

- Elevar el nivel de vida de las familias campesinas, mediante un programa de crédito agrícola a pequeños agricultores, a través de una acción integral que involucra asistencia técnica, crédito, capacitación, organización agricultores y apoyo a la industrialización y comercialización de sus productos.
- Mejorar la eficiencia del sistema de producción agropecuaria, microempresa rural y de los servicios que la apoyan.
- Mejorar las condiciones de desarrollo de la producción.
- Preservar las condiciones ecológicas del área promoviendo la utilización y manejo de los recursos naturales con criterio de conservación y renovación.

Estos objetivos se traducen en servicios que de manera coordinada el PDAI brinda al agricultor:

- Crédito en insumos: semillas, fertilizantes, productos fitosanitarios, herramientas y equipos.
- Asistencia técnica, capacitación, organización de los agricultores y apoyo a la comercialización.

Metodología

Considera la participación organizada de los agricultores (subasociaciones) en la identificación y análisis de los problemas, sus causas y consecuencias; así como en la programación y ejecución de las actividades por áreas socioeconómicas delimitadas. Se acompaña el desarrollo de las actividades con servicios de:

- Asistencia técnica y crediticia, en base a un conjunto de actividades interrelacionadas de manejo y conservación de suelos, riego parcelario y cultivos tradicionales y alternativos seleccionados.
- Transferencia de tecnología y capacitación al agricultor: promoción, cursos, cursillos, parcelas de prueba, demostraciones de métodos, análisis de resultados y días de campo.
- Otorgamiento de insumos a través de fondos de financiamiento revolventes.
- Uso de tecnologías probadas por otras instituciones y validadas por el PDAI en el área de trabajo.
- Coordinación interinstitucional permanente, sobre estrategias de producción y comercialización de productos agrícolas.
- Capacitación permanente de los técnicos del Programa.

Financiamiento

Durante 1982-1985, en cooperación con el IICA, el PDAI elaboró proyectos de desarrollo que fueron financiados por la fuente de financiamiento PL-480 del Tesoro Público Boliviano. Estos recursos permitieron la atención de 600 agricultores.

Inicialmente los créditos colocados se devolvían en pesos bolivianos; la inflación obligó a optar por la recuperación en productos a fin de evitar la descapitalización del Programa.

A partir de 1988 se cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo que ha permitido continuar el funcionamiento del PDAI y perfeccionar el modelo de desarrollo con énfasis en el servicio integrado de crédito, asistencia técnica, capacitación y organización; asimismo se ha ampliado la cobertura a 6 comunidades y a más de 1,200 pequeños productores con el servicio de crédito agrícola.

Resultados

Se han obtenido resultados exitosos a nivel institucional, del productor y en términos de impacto social. La coordinación interinstitucional ha sido fortalecida, mejorando la acción conjunta de organizaciones públicas, privadas y de agricultores para impulsar acciones de desarrollo agrícola en áreas escogidas. La acción coordinada ha reducido los costos operativos de las entidades participantes y elevado la eficiencia en la prestación de servicios, asimismo ha permitido aglutinar a profesionales que conforman un equipo multidisciplinario con el objetivo común de beneficiar al pequeño productor. Asimismo, se ha encontrado una forma adecuada de organización socioeconómica para la mejor participación de los campesinos beneficiarios y la formación de líderes. Esto facilita la identificación de problemas y sus soluciones y la prestación de los servicios.

Como consecuencia, se ha incrementado la producción y la productividad en los principales cultivos: rendimientos de papa en zonas de valle se han elevado de 6 a 14 t (83%) y en zonas de altura de 6 a 20 t (233%); maíz, de 1,2 a 2 t (60%); haba, de 0,8 a 1,5 t (87%). Se han implementado nuevos huertos de Durazno con variedades mejoradas, introducción de semillas certificadas, uso y manejo de insumos, controles fitosanitarios y mejor uso del recurso agua, mediante el sistemas de riego por aspersión. Ello ha sido posible mediante el proceso participativo de investigación y adopción de tecnologías en los propios predios de los agricultores (investigadores, extensionistas y agricultores).

Han sido capacitados miles de agricultores en técnicas de producción, metodologías de autogestión, en el uso y manejo de productos fitosanitarios, uso y manejo de equipos para el control de plagas y mejor aprovechamiento de los créditos. Se destaca la participación de 400 mujeres y 140 menores.

La acción integrada del PDAI ha conseguido que un 80% de estos campesinos retornen a sus comunidades a trabajar sus tierras abandonadas anteriormente y ha retenido a aquellos que aún no habían emigrado. Actualmente estas zonas expulsoras se han convertido en centro de visita de otras instituciones debido a la introducción del riego por aspersión en pendientes de más de 50%, considerando que son las únicas comunidades que utilizan este sistema en parcelas comerciales y cuyos equipos (más de 150) son de propiedad de ellos mismos.

EXPERIENCIAS EN DESARROLLO ALTERNATIVO: GUAVIARE, COLOMBIA

*Ing. Dario Fajardo M.
Consultor IICA-SINCHI*

Introducción

La presentación referida a algunas experiencias en Desarrollo Alternativo en el Guaviare, Colombia, expuestas en el siguiente resumen, está sustentada, básicamente, en los análisis y documentos elaborados por el equipo de investigadores del SINCHI, bajo la dirección del autor, así como en otros documentos producidos por otros analistas, citados al final del texto.

Las experiencias se iniciaron a partir de 1992, con el establecimiento del Programa de Desarrollo Alternativo (PDA), impulsado conjuntamente por el gobierno nacional y el PNUFID y continuaron luego bajo la denominación de PLANTE, desde 1994. En ambas oportunidades el SINCHI ha participado en la aplicación de estas iniciativas, inicialmente como Corporación Araracuara y posteriormente como instituto, denominación que le fue asignada por la Ley 99 de 1993, la cual organizó el Sistema Nacional Ambiental y acogió a la entidad como institución adscrita al Ministerio del Medio Ambiente.

El desarrollo de estas experiencias forma parte de un complejo cuadro configurado por la rápida y masiva implantación de los cultivos proscritos y de las diferentes manifestaciones de la comercialización de algunos de sus productos en distintos ámbitos de la geografía colombiana, así como también por transformaciones de las estructuras políticas y administrativas del estado, todo lo cual ha incidido en la suerte y alcances de los programas, según será consignado en esta exposición.

1. La Problemática General de los Cultivos Ilícitos en Colombia

Según el PLANTE, existen actualmente en el país, aproximadamente 160 mil hectáreas de coca, 20 mil de amapola y 10 mil de marihuana 1/. El primero de estos cultivos se encuentra distribuido en un 80% en los departamentos amazónicos de Caquetá (50 mil ha), Guaviare y Putumayo (40 mil cada uno). Estos estimados presentan variaciones en los distintos estudios sobre el tema, como es el caso de la indagación realizada bajo los auspicios del Departamento de Estado de los Estados Unidos 2/, según el cual el departamento de Guaviare contiene en el presente mas de 60 mil hectáreas, desplegadas en un marco socioeconómico peculiar, el cual ha servido de explicación a modalidades igualmente particulares de tratamiento por parte del Estado.

La superficie de siembra de la coca, según el informe del PLANTE se complementa con unas 30 hectáreas mil adicionales distribuidas en otros departamentos del país: Meta, Sur de Bolívar, Norte de Santander, Vichada, Guainía y Vaupés. Las siembras de amapola están ubicadas en áreas de las cordilleras andinas y otras formaciones montañosas del Norte y Nororiente de Colombia.

La importancia de los cultivos ilícitos en Colombia radica no solamente en la superficie afectada actualmente por la actividad productiva y en los daños ambientales asociados a su procesamiento. A ello se añaden, de una parte, los cambios y el aumento de complejidad en la producción ilícita colombiana, que ha pasado de ser procesador de la Pasta Básica de Cocaína y exportador de la misma, a productor de hoja, procesador y exportador, así como a productor de amapola y exportador de sus procesados; y de otro lado, el extensivo arraigo de las actividades ligadas con el lavado de divisas resultantes de su comercialización en diferentes sectores de la vida económica, social y política del país, con los efectos ampliamente conocidos y sus impactos negativos en el desarrollo del país y de sus regiones.

2. La Producción y Comercialización de Hoja de Coca y Derivados en la Economía del Guaviare

2.1 *El Espacio*

El Departamento del Guaviare se ubica dentro de las seis unidades político-administrativas de la Amazonia Colombiana, la cual abarca el 36% del territorio continental del país. Comprende 5'485,000 de hectáreas de la franja transicional entre la Orinoquia y la Amazonía colombiana.

La configuración geológica de sus suelos corresponde a las grandes planicies sedimentarias que recubren los materiales del Escudo Guyanés; su poca evolución y elevada lixiviación los hace muy poco fértiles y una vez eliminadas sus cubiertas boscosas, como parte de la praderización que prolonga a las colonizaciones, ocurren rápidos procesos degradativos, los cuales tienden a acelerar la expansión de la frontera agrícola, a la vez que limitan el afianzamiento de las explotaciones agropecuarias y el desarrollo económico en conjunto de la región 3/.

Las características de los suelos de la Amazonia colombiana, su potencial hídrico y forestal, las tendencias históricas de la ocupación de territorio, centradas en sus porciones Andina y Caribe y la presencia de etnias amerindias, definieron el establecimiento de la Reserva Forestal de la Amazonia (Ley 2a. de 1959), la cual incorporó inicialmente la totalidad del actual departamento del Guaviare. En la actualidad y debido a las presiones sociales y políticas derivadas de las modalidades que ha asumido la colonización de la región, se han sustraído de la reserva 403,200 hectáreas (equivalentes al 7.3% del territorio del Departamento), a las cuales se

añaden los territorios de resguardos indígenas (19.2 % de la superficie del Guaviare) y las demás áreas protegidas representadas por dos parques naturales.

2.2 *La Población*

La configuración jurídico-territorial del Departamento ha entrado en contradicción cada vez mayor con su expansión demográfica y las tendencias de la ocupación del espacio. En efecto, durante el período intercensal 1973-1993, la población del departamento se incrementó 3.5 veces, al pasar de 22,310 habitantes a 75,254, los cuales corresponden, en gran medida, a las áreas rurales. Entre 1985 y 1993, la población rural aumentó en cerca de 26,500 personas, al pasar de 31,573 a 57,994. (Cuadro 1).

El rápido crecimiento de la población del Guaviare obedece a las intensas corrientes migratorias que se han desarrollado a partir de comienzos de la década de 1970 y de la elevada fecundidad de las poblaciones. En efecto, según el Censo de Población de 1993, cerca del 70% de los residentes son migrantes de otros departamentos y la Tasa Bruta de Natalidad es del 28,1 (frente al promedio nacional del 22,6); por otra parte, el 30% de los habitantes es población flotante, lo cual se corresponde con la baja calidad de vida del conjunto de los habitantes, manifiesta en la elevada proporción de los niveles de pobreza (74,2%) y miseria (48,2%) para mediados de la pasada década, las precarias condiciones de la vivienda (50,2% sin servicios básicos), el acceso reducido a servicios públicos y las condiciones de tenencia (solamente un 50 % de los hogares de las cabeceras municipales cuenta con vivienda propia) 4/.

La expansión demográfica del Departamento contrasta entonces con la situación jurídica de su territorio, como lo expresa de manera patente la existencia misma del municipio de Miraflores, enclavado en pleno territorio de la reserva forestal, con una población de más de 14 mil personas, equivalente a cerca del 13% de la población del departamento 5/.

2.3 *La Economía*

El carácter predominantemente agrícola, pecuario y extractivo de la economía del Guaviare proyecta entonces al grueso de su población al ámbito rural, el cual corresponde, en muy amplia proporción, al área de reserva forestal, condición que restringe el acceso de los productores a recursos del Estado para la producción (crédito y asistencia técnica) y actúa, en alguna medida como factor de la expansión de los cultivos ilícitos. Por otra parte, las reducidas potencialidades agrícolas de los suelos de la región dentro de los patrones tecnológicos actuales y las dificultades para la comercialización derivadas de la baja disponibilidad vial han confluído para facilitar la implantación de los cultivos de coca en la región.

Los estudios agroecológicos de la región han identificado dos grandes unidades de paisaje que definen sus posibilidades productivas: las planicies de origen pleistocénico, de fertilidad natural característicamente baja y que corresponden al 80% del área de colonización, comúnmente denominadas “tierra firme” y las llanuras aluviales, mas elevada fertilidad, conocidas como “vega de río”, cuya participación se ha establecido en un 7.7% de la superficie del Departamento.

La escasa información disponible registra un total de 7,760 predios titulados en el Departamento, sobre 113,485 hectáreas; de este total de predios, 5,040 corresponden a “minifundios”, con un promedio de 65 hectáreas por predio, inferior a las 92 hectáreas calculadas por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) para la Unidad Agrícola Familiar en el Guaviare 6/. A su vez, se aprecia una tendencia hacia la concentración de la propiedad en las áreas de “vega de río” en el Municipio de San José, en donde el 30 % de las fincas tienen extensiones superiores a las 100 hectáreas.

La producción agrícola y pecuaria del Departamento, a excepción de la coca se centra en cultivos tradicionales (yuca, plátano, maíz, piña, arroz, cacao, caña de azúcar y caucho), con tecnologías igualmente tradicionales, baja incorporación de insumos y productividades por hectárea inferiores en el Guaviare, con la excepción de la yuca, a los promedios nacionales: arroz de secano; 5,1 frente a 1,45 t; caña de azúcar para panela, 6 frente a 3,93 t; lo cual explica la razón por la cual la producción local solamente participa en un 33% del abastecimiento. En esta misma línea se ubica la ganadería, la cual cuenta con cerca de 260 mil cabezas y un soporte de 0,36 cabezas por hectárea, inferior en más de un 60 % al promedio nacional 7/.

2.4 *La producción de Coca*

La introducción de los cultivos ilícitos en el Departamento se inició con la marihuana hacia finales de los años 70, la cual fue rápidamente reemplazada por la coca, cuyo aprovechamiento muestra una gran flexibilidad en la adopción de prácticas tecnológicas, de acuerdo con las condiciones económicas de los productores y la ubicación de los cultivos.

La implantación de los cultivos ocurrió inicialmente en las zonas aledañas a los núcleos de colonización asentada (San José, El Retorno y Calamar). Las crisis de los precios llevaron a los pequeños productores a la práctica del cultivo como fuente de liquidez (“*cash crop*”) o de subsistencia, dentro de parcelas (“*chagras*”) con superficies entre 0,5 y 2 hectáreas. Este tipo de producción, dentro de las unidades campesinas, ha alcanzado un nivel precario de estabilidad con los componentes tecnológicos que les son accesibles en los mercados, representados en las variedades sembradas y en el tipo de precursores aplicados para el procesamiento de la hoja. 9/ Así, la variedad utilizada en estas fincas es la llamada “amarga” y su procesamiento

incorpora , en los casos de los productores de más escasos recursos, localizados en los alrededores de los Municipios de San José, El Retorno y Calamar, agua y cal como distintivos. El tiempo de proceso es de 8 días. Los procesos seguidos por productores con mayores ingresos incorporan gasolina y cemento como distintivos y la elaboración tarda 3 días.

Al sur del Departamento, en el área correspondiente al Municipio de Miraflores se instalaron con posterioridad las mayores plantaciones con superficies que superan las 80 hectáreas. Son propiedad generalmente de empresarios no presentes en su predio y, a diferencia de las “chagras” de la zona de colonización estabilizada, operan fundamentalmente con mano de obra asalariada.

3. Los Programas de Desarrollo Alternativo

En junio de 1992 fue oficializado el primer convenio entre las entidades locales y la Oficina de las Naciones Unidas (PNUFID-OSP) para el desarrollo del Programa. Su área de influencia se previó inicialmente para el eje entre el Municipio de San José y el entonces Corregimiento de El Retorno, proponiéndose atender 2,670 unidades agrícolas en 60 asentamientos (veredas), a través de asistencia técnica y un conjunto de acciones dirigidas a la organización de las comunidades para la participación en la ejecución de las diferentes intervenciones del programa. Los recursos previstos ascendían a U.S. \$3'500,000 como aporte externo y una contrapartida nacional de U.S. \$1'500,000 para un período inicial de dos años.

La estrategia central de la propuesta de Desarrollo Alternativo se orientó a construir una capacidad agroindustrial para el procesamiento de concentrados con base en yuca y plátano, una trilladora de maíz, una planta procesadora de alimentos, de productos cárnicos y lácteos, un programa de fomento del caucho, un zocriadero y acciones de educación ambiental. La realización de cada una de estas acciones se previó mediante la intervención de entidades locales responsabilizadas de la ejecución de componentes específicos, identificados de acuerdo con su vocación institucional y comprometidas mediante convenios; inicialmente se estableció un Sistema de Coordinación Central encargado a la Corporación Araracuara.

El desarrollo del proyecto tropezó con dificultades importantes desde su inicio. Por parte de la entidad internacional se hizo evidente la inquietud por el bajo desarrollo institucional apreciable en la región, lo cual trató de compensarse con una marcada intervención a las entidades locales. Una primer área de conflicto se hizo presente en la concepción política del proyecto, considerado por la entidad coordinadora local como una iniciativa estatal, impulsada con apoyo de recursos de la cooperación internacional, frente a lo cual se expresó insistentemente el perfil del programa como “Programa de las Naciones Unidas”. En correspondencia con esta visión de la contraparte externa, se exigía una gran autonomía de los funcionarios locales frente

a las entidades nacionales y paulatinamente se generó una actitud de superioridad de los funcionarios contratados por la PNUFID-OSP frente a los colegas de las entidades nacionales, en razón, básicamente, de los niveles salariales de los primeros.

Por otra parte, y debido a la comprensible urgencia de iniciar una rápida ejecución de lo programado, la entidad internacional avanzó en los contactos con las comunidades, generando grandes expectativas en un momento en el cual las comunidades resentían el rápido deterioro de sus economías debido al descenso de los precios del procesado de la hoja de coca, debido, fundamentalmente, a su sobreoferta. Al mismo tiempo, las entidades nacionales se encontraban ante limitaciones para su operación debidas a las restricciones presupuestales y al proceso de reestructuración institucional que comenzaba a desarrollarse entonces a raíz de la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

La nueva Carta Política tuvo pronta incidencia en la administración regional y local. Su orientación descentralizadora reconoció a los territorios previamente tutelados desde el nivel central - en razón de carácter marginal frente a las regiones con mayor nivel de integración dentro de la sociedad nacional - el mismo carácter político-administrativo, incorporándolos al régimen departamental. En consecuencia, se inició un difícil proceso de ajuste institucional, con grandes carencias técnicas y económicas, acompañado por las crecientes demandas de las comunidades.

En este contexto operaron adicionalmente dos factores, como fueron la propuesta técnicamente inadecuada para el desarrollo del procesamiento semiindustrial de la yuca y el ingreso del proyecto en el complejo de las fuerzas políticas de la región, dentro del cual propició señales hacia los grupos guerrilleros locales, las cuales los animaron a actuar como elemento de presión en el proyecto.

El desarrollo del Proyecto de Procesamiento de Yuca, concebido a partir de experiencias exitosas en el Departamento del Cauca, requería la ampliación de las áreas sembradas, a fin de garantizar una oferta de materia prima que permitiera alcanzar niveles aceptables de rentabilidad de la planta. Los estudios de factibilidad señalaron la inconveniencia de esta decisión, tomando en consideración la fragilidad de los suelos, pero esta recomendación no fue tomada en cuenta y la iniciativa pronto se puso en marcha, dando impulso para su ejecución a una empresa local. Los resultados previstos en los estudios ambientales se hicieron sentir luego de iniciada la expansión de las áreas de siembra, por lo cual la planta suspendió operaciones y fue luego desmontada 8/.

Otras actividades del proyecto de Desarrollo Alternativo tuvieron desenvolvimientos similares. A pesar del entusiasmo de los equipos técnicos y de la actitud positiva de las comunidades, ante el proyecto como iniciativa que podría permitirles superar las críticas condiciones de sus economías, la capacidad de ejecución de las entidades y

el flujo de los recursos no lograron acompañarse con los tiempos de las programaciones, a todo lo cual se añadió el deficiente diseño técnico de los proyectos.

Al concluir la administración dentro de la cual se estableció el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA), era clara la insuficiencia de sus logros, el deterioro de su organización y la pérdida de credibilidad por parte de las comunidades y de las instituciones locales. En efecto, el Programa se había propuesto una meta de reducción de 2,100 hectáreas de las 8,900 estimadas en el momento en el cual se iniciaron sus acciones; sin embargo, en 1993, un año después, el área sembrada ya ascendía a 16,563 hectáreas.

Las complejidades generadas a nivel nacional por la ampliación de la narcoeconomía indujeron a dos decisiones: i) la ampliación de las acciones de erradicación forzada de los cultivos y ii) el replanteamiento del Programa de Desarrollo Alternativo, a partir de la evaluación de su versión anterior.

Las limitaciones que encuentra la nueva iniciativa del gobierno en el Departamento del Guaviare, además de las restricciones de financiamiento próximas a ser subsanadas gracias a la aplicación de los recursos de un crédito BID, se centran en dos circunstancias particulares que debe afrontar para superar las dificultades encontradas en la etapa anterior. Por una parte, la masificación de las modalidades comerciales de producción, responsable de la mayor proporción del incremento del área sembrada en coca dentro del Departamento, localizada plenamente en las áreas de reserva forestal, resguardos indígenas y parques naturales y, por la otra, las mayores dificultades generadas en la interlocución con las comunidades de colonos de la región.

Según se señaló anteriormente, la producción local evidencia la operación de dos modalidades de unidad de explotación; la primera corresponde a las “chagras” campesinas, destinadas a la subsistencia y localizadas en la zona de colonización asentada; en tanto que la segunda, a explotaciones de carácter comercial localizadas principalmente en la frontera. A pesar de la evidente importancia de estas últimas en el grave dimensionamiento alcanzado en la actualidad por la narcoeconomía, las acciones de erradicación se han centrado en las primeras, por los argumentos del riesgo de los ataques de la guerrilla (minimizado actualmente por la protección de helicópteros artillados para los aviones aspersores) y las limitaciones del radio de acción de dichas aeronaves.

La percepción de esta elección en la acción de erradicación forzosa ha hecho más difícil la concertación con las comunidades para la operación del Programa, como se hizo evidente en el contexto de las movilizaciones de mediados de este año. Sin embargo, este factor es solamente un componente menor en las posibilidades de

éxito de un programa que conduzca a superar los problemas estructurales asociados a la implantación de los cultivos ilícitos.

Los elementos productivos que actualmente componen el PLANTE insisten en la promoción de cultivos que, según lo visto, ofrecen muy limitadas perspectivas económicas y no compiten siquiera en los mercados regionales. La creciente presión de los compromisos internacionales de comercio exterior impiden mantener medidas de protección sobre la producción nacional, la cual se encuentra cada vez más afectada por costos. En ellos inciden, en primer lugar, las elevadas tasas de interés con las cuales el propio gobierno nacional protege al sector financiero y que gravan los costos del crédito, incluyendo los ofrecidos por el programa que forma parte del PLANTE. En segundo lugar, el precio de los agroquímicos, producidos y comercializados al amparo de los sistemas de patentes generados por las empresas multinacionales, afectan igualmente los costos de producción; en menor medida en regiones como el Guaviare, pero sin que carezca de importancia, juegan también los precios de la renta del suelo y los salarios agrícolas, afectados estos últimos por los precios locales de los alimentos y, en general de la canasta familiar, como también por la competencia que ejerce el mercado laboral de las plantaciones comerciales de coca.

De esta manera, los componentes productivos del Programa encaminan a sus usuarios a exponer su producción en mercados que comienzan a ser invadidos por productos procedentes de países vecinos como el frijol y plátano del Ecuador, que han desplazado inclusive la producción del área aledaña del Ariari, departamento del Meta. Por otra parte, para el caso del Guaviare, se ha insistido en señalar las limitantes productivas de la mayor parte de sus suelos, los cuales carecen de capacidad para soportar los núcleos humanos actualmente asentados en ellos, bajo las existentes disponibilidades tecnológicas y, menos aún, los contingentes humanos que fluirían hacia la región, de mantenerse las tendencias migratorias y de crecimiento poblacional registradas hasta ahora.

Por otra parte y si bien apenas se ha iniciado la aplicación del PLANTE en el Guaviare, inquieta observar que para el último semestre de 1995 y el primer trimestre de 1996 el Programa otorgó a través de la Caja Agraria, entidad responsable de sus operaciones bancarias, un total de 81,233.000 pesos (U.S.\$ 81,233) en créditos para siembra de cultivos, equivalentes al 11.6% del monto prestado para compra de ganado. Si bien la producción pecuaria es la más habilitada para la estabilización económica de los campesinos, sus actuales prácticas tecnológicas han influido de manera determinante, en la expansión de la frontera y la degradación de los suelos.

4. Una propuesta de Desarrollo Regional

Los alcances comprobadamente limitados de los programas de Desarrollo Alternativo aplicados en Colombia y en otros países con condiciones y retos similares hacen necesario reconsiderar las estrategias dirigidas a la marginalidad dentro de la cual se ha incubado la producción de cultivos ilícitos. Por otra parte, la coyuntura que vive el país ha agudizado los efectos acumulados de las políticas excluyentes en cuanto a la distribución del ingreso, el acceso a la tierra, a los factores productivos, a los servicios públicos y a la participación política. La transición hacia un nuevo modelo económico ha generado dificultades para la producción agropecuaria y sus mercados laborales, con lo cual se ha ampliado la economía de los cultivos ilegales, fortalecido los procesos de concentración de la propiedad en manos de grandes narcotraficantes y extendido la pérdida de gobernabilidad.

A estos factores se añaden las presiones externas, las cuales tienen manifestaciones incluso en tensiones fronterizas que hacen aún más patente la baja capacidad de la sociedad colombiana y de sus instituciones para preservar la propia seguridad territorial.

De esta manera, la confrontación con la narcoeconomía y los problemas asociados y derivados de ella conduce al país, de forma insoslayable, a un replanteamiento de sus políticas de desarrollo territorial, económico, social y militar; se convierte en un problema de carácter estratégico nacional. En efecto y si bien la producción de los cultivos proscritos se ha extendido a numerosos municipios de todo el país, por las características que este problema ha asumido en la Amazonia, amerita un tratamiento prioritario.

Dadas las limitaciones ya señaladas de los suelos de la región en cuanto a su potencial productivo, las soluciones para los problemas de sus asentamientos humanos difícilmente podrán encontrarse en ellos, al menos por ahora y habrá que considerar como prioridad la racionalización de la ocupación de otros espacios con mayores posibilidades de sostenibilidad y articulación con los mercados regionales y nacionales.

El tema de los reasentamientos de poblaciones actualmente ubicadas en ecosistemas frágiles y de bajo potencial productivo es particularmente crítico, por cuanto la decisión de estos núcleos humanos de ocupar estos espacios no obedeció a razón distinta de la búsqueda de un refugio para defender la vida, reconstruir las economías y los vínculos sociales destruidos en los lugares de origen por la violencia política o económica. Les asisten a estas poblaciones sus derechos de preservar los vínculos comunitarios y sus patrimonios productivos, lo cual, de hecho, tiene espacios en las leyes y en las políticas de desarrollo, como lo son, concretamente, la

leyes 101 de 1993, sobre Desarrollo Agropecuario y Pesquero y 160 de 1994; la primera, creadora del Incentivo a la Capitalización Rural; y la segunda, marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria, así como la política de Modernización Rural y Desarrollo Empresarial Campesino Documento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES), diciembre, 1994.

La ley 160 de 1994 ha dado cabida a una figura novedosa, las “zonas de reserva campesina”. Dirigidas a estabilizar los asentamientos de pequeños productores, con restricciones para la venta de los predios, a fin de neutralizar la tendencia hacia la concentración de la propiedad y de afianzar modalidades productivas ambientalmente sostenibles, han generado discusiones dentro de distintos sectores, pues en tanto que para algunos solamente son aplicables en área de colonización” (baldíos, objeto de programas estatales de titulación) para otros han de configurarse en espacios dentro de la frontera agrícola, con acceso a los mercados y a potenciales desarrollos agroindustriales. Con estos alcances fue expedido el Decreto Ley 1777 de octubre 1 de este año, reglamentario de las Zonas de Reserva Campesina.

La aplicación plena de esta figura en proyectos concretos sentaría las bases para una proceso de fortalecimiento (“*empowerment*”) de estas comunidades, en términos según los cuales el equipamiento y mejoramiento de la estructura física y social estaría dirigido al propósito de “acceder a una parte mayor del excedente que genera la economía en su crecimiento” y exigiría una mirada amplia del entorno, centrada más en la región y menos en la finca o en los proyectos productivos particulares 9/.

Esta última alternativa, la más deseable desde el punto de vista del desarrollo económico y social del campesinado, plantea el interrogante de cómo hacer efectivo el control a la concentración de la propiedad en su interior. Por otra parte, solamente en la medida en que se generalicen modalidades de proyectos productivos regionales, con articulación efectiva a los mercados en el interior de la frontera agrícola, a través de la combinación del mercado de tierras previsto en la ley de Reforma Agraria y las zonas de reserva campesina, puede vislumbrarse la posibilidad de estabilizar, al menos alguna proporción de las poblaciones que continúan desplazándose hacia los bordes de la frontera agrícola, con los efectos ya advertidos.

Referencias

- 1 Presidencia de la República, Programa de Desarrollo Alternativo PLANTE - BID, Santafé de Bogotá, agosto 30, 1996, p.1
- 2 “Desplante económico al PLANTE”, El Espectador, Santafé de Bogotá, marzo 3, 1996, p.1B
- 3 Botero, P. *et al.* “Inestabilidad de los paisajes en Orinoquía - Amazonia ORAM”, IGAC, Santafé de Bogotá, agosto, 1996, p.12
- 4 Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, “Los Asentamientos Humanos del Guaviare: dinámica y perspectivas”, Santafé de Bogotá, agosto, 1996, p.48 y siguientes.
- 5 Ibídem.
- 6 Ibídem, p.144
- 7 Ibídem, p. 137
- 8 Rivera, María Victoria, “Sustitución de cultivos ilícitos: Elementos y Propuestas para el Desarrollo Alternativo”, en Vargas, Ricardo (compilador), Drogas, Poder y Región en Colombia, CINEP, Santafé de Bogotá, 1994, p. 255
- 9 Vásquez Duque, Otoniel, “Análisis Costo de Cultivos frente a la Coca y evaluación Proyecto agroindustrial de Yuca” (mecanografiado), San José del Guaviare, agosto 1994, p.6
- 10/ Moscardi, Edgardo, “Una nota sobre el Desarrollo rural en América Latina: de los Proyectos de Modernización al “*empowerment*” de las comunidades campesinas”, (mecanografiado), Santafé de Bogotá, 1996.

PROYECTOS DE LA COOPERACION ALEMANA ORIENTADOS HACIA EL DESARROLLO ALTERNATIVO EN PERU

Ing. Volker Lehmann
Coordinador del Proyecto
Contra el Abuso de las Drogas

Se presenta una relación de 7 proyectos enfocados hacia el Desarrollo Alternativo, auspiciados por la Cooperación Alemana, tres de ellos de cobertura Sub Regional (Bolivia, Colombia y Perú) y los restantes de ámbito nacional en la Selva del Perú. La temática de los proyectos abarca el desarrollo de metodologías para el Desarrollo Alternativo, Sistemas integrales de Producción, Desarrollo Rural e Investigación Agraria. La inversión involucra un total de 40.255 millones de Marcos Alemanes distribuidos entre los años 1996 y 2000, actuando como contrapartes entidades nacionales públicas y privadas.

Los cuadros mostrados a continuación presentan en forma resumida las características de los proyectos y los resultados que se ha planteado alcanzar en cada uno de ellos :

1. *Proyecto Piloto para el Desarrollo de Métodos Destinados a Fomentar el Desarrollo Alternativo en Zonas de Inseguridad.*

Tipo de Proyecto	Desarrollo Alternativo Sub-Regional (PER) (PN: 94.2286.6-01.100).
Resultados Importantes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se han analizado y documentado las causas y consecuencias psicológicas, sociales, culturales, institucionales y económicas de la producción de coca en zonas de riesgo. 2. Se han procesado sistemáticamente las experiencias y resultados obtenidos en proyectos de Desarrollo Alternativo en Perú. 3. Se han analizado las posibilidades de aplicar los instrumentos existentes de desarrollo rural regional a los proyectos especiales. 4. Se dispone de una concepción preliminar para intervenciones en zonas de inseguridad. 5. Se han sometido a comprobación, en una zona, elementos importantes de la concepción preliminar en forma participativa.
Aporte	DM 1.9 Mill.
Duración	2 años (7/96-6/98)
Situación	En ejecución
Contraparte	Ministerio de la Presidencia - Secretaria de Cooperación Técnica Internacional (SECTI)
Organización Ejecutora	GTZ

2. Fomento de la Producción de Café Orgánico en Zonas Cocaleras

Tipo de Proyecto	Desarrollo Alternativo Sub-Regional (PER/COL/BOL) (PN: 92.2221.7-1.100).
Resultados Importantes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organizaciones contrapartidas y ejecutoras han sido identificadas y los contratos de cooperación firmadas. 2. El análisis de producción y de mercado de café orgánico han sido actualizado y están disponible. 3. Los compradores y vendedores en este sector han sido informados sobre nuevos datos y el posible desarrollo. 4. El proceso de control y producción de café orgánico han mejorado y en proyectos pilotos implementado. 5. Las experiencias de procesamiento y comercialización de café orgánico se han implementado en modelos replicables.
Aporte	DM 2.9 Mill.
Duración	11/93 - 10/96 (1. Fase). aprox. 8 años
Situación	En ejecución
Contraparte	Organizaciones nacionales de café
Organización Ejecutora	Organizaciones nacionales de café - GTZ

3. Orientación de la Investigación Agraria hacia el Desarrollo Alternativo

Tipo de Proyecto	Desarrollo Alternativo Sub-Regional (PER/COL/BOL) (PN: 93.2207.4-01.100).
Resultados Importantes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se han desarrollado un concepto del proyecto. 2. Redes nacionales de instituciones están funcionando. 3. Está en ejecución la fase de orientación y el proyecto se ha planificado. 4. Se han ejecutado seminarios de conceptualización para el manejo del proyecto.
Aporte	DM 1.4 Mill.
Duración	2,5 años (1 Fase) aproximadamente 8 años de duración
Situación	en ejecución desde 1995
Contraparte	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Organización Ejecutora	IICA-GTZ

4. *Desarrollo Regional Rural Jaén-San Ignacio-Bagua*

Tipo de Proyecto	Desarrollo Alternativo (Cooperación Técnica-Financiera)
Resultados Importantes en la fase de orientación abierta	1. Se han desarrollado la concepción del proyecto.
Aporte	DM 1.5 Mill.
Duración	1996-99
Situación	en gestión
Contraparte	Ministerio de la Presidencia - INADE
Organización Ejecutora	GTZ

5. *Desarrollo Integral Rural del Alto Mayo*

Tipo de Proyecto	Desarrollo Alternativo Alto Mayo -Zona expulsora de mano de obra- (Desarrollo Alternativo preventivo). (Cooperación Técnica - Financiera).
Objetivo de Proyecto	Poner las organizaciones locales en condiciones de utilizar en forma eficiente los recursos naturales destinados a la producción agrícola.
Resultados Importantes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las organizaciones locales están en condiciones de operar en forma persistente, autónoma y eficiente la infraestructura de regadío incluyendo a los usuarios de agua. 2. Se adoptan y desarrollan con los grupos de productores las estrategias para mejorar el cultivo de arroz húmedo. 3. Se desarrollan a reasignar las estrategias con el fin de incluir a la población indígena en las medidas.
Aporte	DM 18 Mill.
Duración	1997 - 2000
Situación	en planificación
Contraparte	Ministerio de la Presidencia - INADE
Organización Ejecutora	Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM-GTZ).

6. Desarrollo Regional Rural Integral en la Zona de Inseguridad Apurímac-Ene

Tipo de Proyecto	Desarrollo Alternativo (Cooperación Técnica - Financiera)
Resultados Importantes	Por definir
Aporte	solicitado DM 14 Mill.
Duración	3-4 años
Situación	para aprobar
Contraparte	Ministerio de la Presidencia - INADE
Organización Ejecutora	Proyecto Especial Sierra Centro Sur (PESCS) - GTZ

7. Desarrollo de Sistemas Integrales de Producción y Utilidad de Ganado

Tipo de Proyecto	Desarrollo Alternativo (PN: 90.2107.2-06.200)
Resultados Importantes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar el sistema de alimentación. 2. Establecer un sistema veterinario. 3. Establecer un sistema de producción ganadero mejorado. 4. Mejorar la calidad genética del ganado. 5. Fomentar y consolidar una organización de pequeños ganaderos. 6. Inventariar las diferentes zonas con sus usos de suelos
.	DM 555,000.
Duración	1993-96, 3 años
Situación	terminado en Mayo 1996
Contraparte	Estudio y Promoción de Proyectos Multidisciplinarios de Desarrollo (Ande Studio) / ONG
Organización Ejecutora	Ande Studio

PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO USAID/PERU-INADE

Michael Maxey
Jefe de la OGLDA-USAID
Ing. Victor Plaza
Jefe del PDAGL - INADE

1. Proyecto de Desarrollo Alternativo

Los Gobiernos de los Estados Unidos de América y del Perú suscribieron el Convenio para la Ejecución del Proyecto de Desarrollo Alternativo el 12 de mayo de 1995. El Proyecto es la actividad central del Objetivo Especial de la USAID - Perú que consiste en reducir la producción ilícita de coca en áreas seleccionadas, y constituye un elemento de la estrategia Peruano-Americana para eliminar el narcotráfico: 1) interviniendo la economía ilegal de la coca por medio de la interdicción y la aplicación de la ley, y 2) proporcionando al agricultor cocalero alternativas lícitas de empleo e ingresos para apoyar en el proceso de su reinserción en la sociedad.

El concepto de Desarrollo Alternativo es radicalmente diferente al de sustitución de cultivos. Mientras que la sustitución de cultivos constituye el reemplazo directo de coca por otros cultivos, el Desarrollo Alternativo conlleva una amplia gama de iniciativas de desarrollo socioeconómico para aliviar la pobreza, generar alternativas lícitas de empleo y promover el bienestar de la población, tanto en las áreas de producción de coca como en aquellas que proveen de mano de obra para tal fin.

El Proyecto cuenta con un financiamiento de US \$ 44 millones, de los cuales 30 corresponden a recursos de donación, 10 a la fuente PL-480 y los 4 restantes a recursos propios nacionales. Actúan como entidades ejecutoras el INADE, el Convenio Winrock Internacional - Acción Agraria y una Entidad Proveedora de Crédito (en negociación) y tendrá una duración de 5 años (1995-2000).

1.1 Actividades

El Proyecto trabaja en cinco de las mayores cuencas del Perú en donde se cultiva coca. Las comunidades elegibles para participar en las diversas actividades del Proyecto son aquellas que voluntariamente acuerden reducir el cultivo de coca. Dichas actividades incluyen capacitación y asistencia técnica en producción agrícola, desarrollo de agronegocios y comercialización, acceso a créditos, actividades comunitarias de pequeña escala tanto sociales como económicas y actividades que mitiguen el impacto negativo sobre el ambiente ocasionado por la economía de la

coca. Otras actividades incluyen también la rehabilitación de caminos claves para la colocación de productos agrícolas en los mercados locales y la emisión de títulos de tierras que puedan ser utilizados como colateral para acceder al crédito.

El desarrollo rural en zonas cocaleras también se proyecta en otras actividades financiadas por USAID. El Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales ofrece capacitación a funcionarios electos a nivel de municipios, así como a las comunidades bajo su jurisdicción, con el fin de promover una mayor participación ciudadana. El Proyecto de Educación Antidrogas e Iniciativas Comunitarias ejecutado por el Centro de Educación e Información para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO) viene elevando el nivel de conciencia pública respecto al peligro del uso de drogas. Otros programas de USAID y sus contrapartes nacionales han atendido pedidos de ayuda de emergencia en las áreas de ejecución del Proyecto.

1.2 *Resultados Previstos*

Dentro de los próximos cuatro años, el Proyecto se propone reducir el 50% el área de cultivos de coca en los ámbitos mencionados, crear nuevas oportunidades de trabajo para aproximadamente 30,000 personas, y proporcionar servicios básicos a más de 100 comunidades compuestas de alrededor de 12,000 familias rurales.

USAID fomenta la participación de otros donantes e instituciones nacionales en el tema de Desarrollo Alternativo. La Embajada de Japón ha aunado esfuerzos en Aguaytía invirtiendo en la producción de la fruta tropical "camu camu" para su exportación a mercados internacionales. Un Programa de Emergencia en el Valle del Río Apurímac viene siendo propuesto para proporcionar alimentos y servicios sociales básicos en una de las áreas que ha sido severamente afectada por la caída del precio de la coca.

1.3 *Principales Logros del Proyecto en 1995 y Resultados Previstos para 1996*

1.3.1 Logros en 1995:

- Emisión de aproximadamente 3,000 títulos de tierras, permitiendo a los agricultores utilizarlos como garantía en sus solicitudes de crédito.
- Rehabilitación de 314 kilómetros de carreteras de acceso a mercados, beneficiando a más de 200,000 personas de las localidades aledañas.
- Se culminó 57 obras de desarrollo comunal alcanzando a beneficiar a aproximadamente 12,000 familias rurales con servicios de agua potable, desagüe, rehabilitación y ampliación de escuelas y postas médicas.

- En Diciembre, exitosas acciones de interdicción originaron la caída del precio de hoja de hasta un 25% del precio vigente a principios del año.

1.3.2 Resultados y Proyecciones para 1996

Firma de más de 100 acuerdos de reducción de cultivos de coca a ser ejecutados por las comunidades participantes y sus gobiernos locales. La participación de la comunidad en las actividades del Proyecto está relacionada con una reducción voluntaria y progresiva del cultivo de coca, cuya meta para 1986 es de 8% a 10%.

- Se implementará 24 escuelas y 2 postas médicas.
- Se culminarán 35 actividades de desarrollo comunal, incluyendo 19 escuelas, 6 postas médicas y 10 sistemas de agua potable, permitiendo el acceso de familias rurales a estos servicios básicos.
- Se rehabilitarán 140 kilómetros de caminos vecinales y 5 puentes adicionales, permitiendo que las localidades más alejadas cuenten con una vía de comunicación y de acceso al mercado
- Se emitirán 6,000 nuevos títulos de tierras que servirán como garantía colateral para el crédito.
- Se destinará US \$ 500,000 a la ejecución de proyectos productivos que incluyen producción de arroz, pijuayo, plátano, café, cacao y crianza de animales menores.
- En el marco del acuerdo cooperativo suscrito con USAID en junio, Winrock International, juntamente con Acción Agraria vienen brindando apoyo a las actividades de producción y comercialización de agricultores en el Valle del Río Apurímac.
- INADE y USAID firmarán un acuerdo con un banco privado para proveer de crédito a las familias rurales que requieran fondos para invertir en actividades de producción agrícola y otras actividades económicas.
- Se ha adquirido maquinaria de construcción para rehabilitación de carreteras por un monto de \$3.7 millones. La maquinaria está destinada a la rehabilitación de caminos de acceso a mercados locales.

- Se financiará un estudio para determinar la factibilidad de ejecutar un proyecto de transmisión de energía eléctrica para unir las áreas mas alejadas del Proyecto ubicadas entre Tocache y Uchiza a la red nacional.
- USAID e INADE han elaborado una estrategia de desarrollo para el Valle del Río Apurímac, una de las áreas severamente afectadas por la caída del precio de coca ocurrida en 1995. A partir de las acciones de emergencia que se llevaron a cabo el año anterior, esta estrategia ofrecerá un paquete integrado de actividades dirigidas a zonas que abarcan 12,000 hectáreas de cultivos de coca.
- Se suscribirá un acuerdo cooperativo con la Asociación Benéfica Proyectos en Informática, Salud, Medicina y Agricultura (PRISMA) para la ejecución de un programa integral de apoyo a la seguridad alimentaria en el Valle del Río Apurímac.

INADE ha iniciado la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo a ser concluido a fines de diciembre de 1996. USAID contribuirá con el desarrollo de dicho Plan, el mismo que constituirá documento clave para la obtención, programación e inversión de recursos financieros en Desarrollo Alternativo, tanto del Gobierno del Perú como de fuentes internacionales.

2. Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales

El 30 de setiembre de 1994, el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno del Perú suscriben el Convenio para financiar el Proyecto Desarrollo de Gobiernos Locales. El propósito de este proyecto de cinco años es fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales y desarrollar mecanismos participatorios que promuevan una democracia sostenible tanto a nivel nacional como local, y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. Es un componente prioritario en el objetivo estratégico de la USAID el ampliar la participación ciudadana en procesos democráticos.

El financiamiento del Proyecto, para su lapso de duración entre 1994 y 1999, asciende a un total de US \$ 15 millones, de los cuales 5 corresponden a una asignación directa de donación, 5 de la fuente PL-480 y los 5 restantes de recursos propios nacionales. La ejecución la realiza el INADE, en coordinación con la propia USAID, la Comisión de Descentralización y Gobiernos Locales del Congreso de la República y la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN) en aspectos de asistencia técnica y capacitación.

En la actualidad el Proyecto está trabajando en ocho de los 24 departamentos del Perú, en 43 provincias y 139 distritos. Cuarenta y ocho por ciento de las áreas del Proyecto están consideradas por el Gobierno Peruano como de "extrema pobreza" o

“muy pobres”. El Proyecto incluye municipalidades de las tres regiones geográficas del Perú (Costa, Sierra y Selva).

2.1 *Actividades*

Uno de los componentes del Proyecto es el fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos locales para que asuman los deberes y responsabilidades que se le asignaron en la Constitución de 1993. El Proyecto provee capacitación y asistencia técnica a los representantes elegidos (alcaldes y regidores), funcionarios y empleados de las municipalidades, en los temas de administración municipal, planificación financiera, gestión, contabilidad, planificación de proyectos, supervisión, y en participación comunitaria. Se busca fortalecer las comunidades del gobierno local, e involucrarlas en la toma de decisiones, de tal manera que cuenten con mejores elementos para priorizar sus acciones y participen activa y conscientemente en el desarrollo de su gobierno local. Los líderes de organizaciones comunitarias reciben también capacitación y asistencia técnica en temas relacionados a su rol como ciudadanos, y en planificación, implementación y supervisión de proyectos.

Otro componente del proyecto que complementa la capacitación, es el financiamiento para la ejecución de pequeñas obras de infraestructura social básica, cuyo propósito es generar mecanismos en un proceso efectivo de participación comunidad-gobierno local, para priorizar, planificar, ejecutar y supervisar dichas actividades. Finalmente, el Proyecto apoya el proceso de descentralización a nivel nacional, trabajando con el Congreso de la República y otras entidades representativas en el desarrollo de un marco legal y propicia los debates públicos de las propuestas de ley de Descentralización.

El Proyecto Desarrollo de Gobiernos Locales está focalizado en áreas de cultivo de coca y se extiende a áreas que proveen mano de obra a estas zonas productivas. Es un elemento esencial del Objetivo Especial de USAID -Desarrollo Alternativo, y contribuirá al restablecimiento de la sociedad civil en áreas que han sido dominadas por el terrorismo y narcotráfico.

Las siguientes páginas resumen los logros del Proyecto en 1995, los resultados que se esperan para 1996, y muestran el ámbito del Proyecto.

2.2 *Principales Logros del Proyecto en 1995 y Resultados Previstos para 1996*

2.2.1 Logros en 1995:

- 216 actividades de servicio a la comunidad fueron ejecutadas con fondos de PL-480, beneficiando cerca de 31,000 familias y 156,000 personas. En el espíritu de participación comunitaria, 12,000 personas de varias comunidades

contribuyeron con su trabajo en la construcción de estas obras de infraestructura social básica.

- 392 comités de obra se formaron para discutir asuntos de interés comunitario con los representantes de los gobiernos locales, y para planificar e implementar las actividades antes indicadas.
- 450 asambleas populares se llevaron a cabo entre los comités de obra y autoridades locales en temas como planificación, implementación, supervisión y mantenimiento.
- Un Acuerdo Cooperativo fue firmado entre USAID y una prestigiosa institución educacional para ejecutar un programa de capacitación y asistencia técnica de tres años dirigido a alcaldes, regidores, funcionarios, docentes y líderes comunales.
- Los equipos técnicos de USAID e INADE capacitaron a 2,424 personas entre ellos líderes comunales, profesores y miembros de la comunidad en cursos como: registro de niños, mantenimiento de sistemas de agua potable, y el establecimiento y funcionamiento de municipios escolares.
- Se brindó asistencia técnica en descentralización a la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, logrando un borrador de la ley de Descentralización, actualmente en debate en la Comisión y en foros públicos.

2.2.2 Resultados y Proyecciones para 1996

- La cobertura geográfica fue extendida a ocho departamentos, incluyendo Tumbes y las provincias de Oxapampa y Puerto Inca.
- Hasta setiembre se han llevado a cabo 121 talleres con más de 1600 participantes, incluyendo alcaldes, regidores, funcionarios, líderes comunales y docentes.
- El Plan Operativo de 1996 incluye un gran número y variedad de cursos para nuestros beneficiarios: 43 alcaldes provinciales, 139 alcaldes distritales, 692 regidores, 692 funcionarios municipales y 692 líderes comunales. Estos cursos están siendo dictados de acuerdo a lo programado.
- Un estimado de 165 pequeñas obras de infraestructura serán ejecutadas, utilizando una metodología de participación con las comunidades y sus gobiernos locales, involucrando 165 municipalidades y beneficiando a 40,000 familias.

- Por lo menos 500 asambleas y otros métodos participativos serán utilizados con las comunidades para la identificación, planificación, y supervisión de proyectos.
- Un estimado de 20 reuniones serán organizadas entre asociaciones municipales para promover el intercambio de experiencias y mejor coordinación entre el gobierno local y nacional.
- 10 comités serán organizados para promover conciencia cívica sobre derechos humanos, especialmente aquellos relacionados con los de la mujer y el niño.
- Se han conformado 70 municipios escolares.
- Una serie de foros regionales de debate público y de difusión de las propuestas de ley de Descentralización del Congreso proveerán información para eventualmente definir el borrador de la ley de Descentralización.

3. Proyecto de Educación Contra Narcóticos e Iniciativas Comunes

El propósito del Proyecto de Educación Contra las Drogas e Iniciativas Comunes (NECI) consiste en promover la conciencia nacional orientada al desarrollo de actividades que contrarresten la producción, tráfico y abuso de drogas.

El financiamiento del Proyecto, para su lapso de duración entre 1992 y 1997, asciende a un total de US \$ 8.8 millones, de los cuales 580,000 provienen del Fondo del Congreso de los Estados Unidos para Niños Desplazados y Huérfanos. La ejecución la realiza CEDRO.

3.1 Actividades

En el marco del Objetivo Especial de Desarrollo Alternativo de USAID - Perú, el Proyecto NECI ha fortalecido la capacidad institucional de CEDRO que actualmente se ha convertido en el centro privado de información y educación sobre abuso de drogas de mayor prestigio a nivel nacional.

El Proyecto ha establecido tres áreas prioritarias: 1) ampliación del recientemente elaborado "Curriculum Escolar" sobre prevención del uso de drogas a nivel de educación secundaria, 2) desarrollo de programas de prevención en comunidades de alto riesgo incluyendo aquellas zonas adyacentes a las áreas de producción de coca, y 3) consolidación del Programa de Niños de la Calle.

Durante los próximos años el Proyecto prevé que CEDRO continúe fortaleciendo su rol de competencia y autoridad a nivel nacional en el desarrollo y promoción de campañas de prevención de abuso de drogas en el Perú, así como en la promoción

de una conciencia nacional antinarcóticos, con especial énfasis en las mayores áreas cocaleras.

3.2 Principales Logros

- **1487 escuelas de educación secundaria a nivel nacional han incluido oficialmente el Programa de Prevención del Uso de Drogas en su Curricula Escolar.**
- **Se ha generado conciencia del problema en las sociedad. En 1986 menos del 2% de peruanos consideraban el abuso de drogas como un problema mayor. Sin embargo, investigaciones realizadas en 1995 demuestran que el 52% de la población es consciente de que la droga es uno de los tres mayores problemas que enfrenta el Perú, junto con la violencia y el desempleo.**
- **800 niños acogidos en cinco centros para niños de la calle se han beneficiado de los servicios sociales básicos que CEDRO ofrece. El 28% de esta población infantil se ha reintegrado a sus familias.**
- **Se ha promovido 55 programas de autoprevención de drogas a nivel de la comunidad. Muchos de ellos se han sido establecidos en zonas cocaleras de difícil acceso y alto riesgo.**

DEL DESARROLLO ALTERNATIVO AL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AMAZONIA ANDINA

*Ing. Manuel Villavicencio
Oficial de Programas, FAO-Perú*

A inicios de los setenta se asistía en el Perú a un debate muy serio sobre la descentralización política-administrativa del país y sobre el rol que la Amazonía debería cumplir en el proceso de desarrollo nacional. En aquella época el Perú, al igual que otros países de América Latina, se encontraba implementando el modelo de desarrollo denominado de sustitución de importaciones. Este modelo como se conoce, privilegiaba el desarrollo urbano industrial y se sustentaba en una extracción de excedentes económicos, desde otros sectores, destacándose entre ellos los primario-exportadores, que ejercieron con su óptica extractivista una fuerte presión sobre los recursos agrícolas, mineros, energéticos, hidrobiológicos, y forestales, sin considerar para nada los costos de reposición de los recursos naturales ni las externalidades que este proceso provocaba.

Los pasos mas importantes en la ocupación productiva moderna de la Amazonia Andina (y que precisamente provocaban estos debates entre profesionales de distintas disciplinas), se dieron a inicios de los 60, para dar respuesta a la presión del campesinado andino en su lucha reivindicativa por la tierra, como una alternativa política simplista a la necesidad de hacer la Reforma Agraria. Esta ocupación se realizó primero a través de los denominados programas de colonización dirigida y la construcción de infraestructura vial. La introducción progresiva de una economía de mercado en las regiones andinas estuvo acompañada por la introducción de normas de consumo alimentario, que desplazaron a los cultivos andinos - propios de esos ecosistemas - de la canasta alimentaria nacional y también regional. La falta de demanda por estos productos alto-andinos, además de la baja calidad de las tierras y la atomización del tamaño de las parcelas, se encuentran entre las causas del acelerado deterioro de las condiciones de vida de los productores alto-andinos, que frente al auge de la exportación tradicional sustentada en los sistemas de plantación como el café, cacao, té, y frutales, originaron una fuerte corriente migratoria de campesinos empobrecidos hacia el Piedemonte Tropical. Estos campesinos primero son asalariados y luego acceden a ser pequeños productores campesinos del sub-tropico.

El proceso de urbanización en el Perú, caracterizado por un crecimiento exageradamente deformado y asimétrico de la ciudad capital, (como en ningún país de América Latina), obra del centralismo político-administrativo, provoca el desarrollo de este gran mercado, favoreciendo la producción en el trópico de estos productos, que solo por sus características productivas con alta predominancia extractivas - es decir bajos costos de producción - (y luego por los fuertes subsidios estatales al arroz y al maíz sobre todo en el transporte), podían ser competitivos en la ciudad capital. La Amazonia Andina

deviene así en productor de materias primas para las agroindustrias de la costa, y para la agroexportación tradicional, principalmente del café. La extracción forestal selectiva de "descreme" del bosque primario, completa el cuadro de destrucción de estos ecosistemas y en aquella época se planteaba incluso la interrogante de quién ocasionaba la verdadera destrucción de los frágiles ecosistemas de la Amazonia Andina: o los extractores forestales que abrían las trochas para extraer la madera o los campesinos de la Sierra que usaban esas trochas para asentarse en áreas de aptitud forestal o de protección y hacer agricultura.

Al iniciarse los ochenta el Gobierno del Perú, con financiamiento mayormente externo, inició un amplio 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, es la época de las colonizaciones espontáneas. Lamentablemente estos grandes esfuerzos continuaban con una orientación productiva primaria: agropecuaria y forestal-maderera, parecía no haberse asimilado para nada los debates de los setenta, cuyos resultados demostraban la fragilidad de estos ecosistemas, la inexistencia de tecnología de base biológica, sostenible para ellos, y los peligros de continuar alentando las migraciones. Estos programas mantenían también un fuerte énfasis extractivista, orientado al mercado de Lima, característica que ya se había dado en la década pasada (como lo demuestran las cuantiosas inversiones en infraestructura vial). Lo más crítico en la ejecución de estos programas fue que sus acciones no guardaban coherencia con las políticas agroalimentarias y macroeconómicas de la época, que se caracterizaban por su marcado sesgo antiagrario.

Como ejemplo de esto último se puede indicar, cómo algunas políticas sectoriales particularmente las agropecuarias (como los precios de sustentación o de garantía, los créditos a tasas de interés preferencial, la comercialización estatal de ciertos productos como el maíz amarillo duro y el arroz, los subsidios a los insumos agrícolas y otras políticas regionales como las inversiones en los Proyectos Especiales), fueron completamente anuladas por el efecto de algunos instrumentos de política macroeconómica como el tipo de cambio retrasado, que estimula importaciones y dificulta las exportaciones, la estructura arancelaria dispersa, pero sobre todo las exoneraciones arancelarias y las facilidades (almacenes y financiamiento), que las empresas públicas otorgaban a los importadores de estos productos, provocaban que estos alimentos importados ingresaran al país sin aranceles, además de haber sido ya subsidiados en sus países de origen ocasionando una competencia desleal a la producción agropecuaria nacional.

Si a estos elementos agregamos otros como el impacto no deseado de las políticas de estabilización y ajuste, las políticas proteccionistas de los países industrializados, las distorsiones de precios de los productos agrícolas en el mercado mundial, causado por los subsidios y las estacionalidades de la producción, las tendencias hacia la baja de los precios de los principales productos de exportación, particularmente los de origen

tropical y amazónico, resulta entendible la crisis en la que se encontraba, y aún se encuentra, no solo la agricultura peruana sino la Amazonia Andina.

La crisis de la deuda externa 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 alto andinas y en las del trópico y del sub-trópico, éste haya perdido capacidad de acción y legitimidad. El fuerte incremento de la demanda de cocaína en el mercado internacional, a partir de finales de los setenta, 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 convirtió en un significativo incremento de las áreas cultivadas con coca.

Desde que se dió la Convención de Viena de 1961 y en el Perú se adopta la Ley General de Drogas 22095, ninguno de los gobiernos que se sucedieron en la administración del Estado, tuvo una estrategia propia ni coherente para luchar contra el Tráfico Ilícito de Drogas (TID). La retórica discursiva, las cumbres presidenciales, los acuerdos multi y bilaterales y las declaraciones al más alto nivel fueron siempre "los únicos resultados concretos" en este tema.

El actual gobierno propuso un enfoque del problema en la denominada "Doctrina Fujimori" en octubre del 90, en esta se trazaron los grandes lineamientos de la política anti drogas de la actual administración y por primera vez se usa en el Perú el término de "desarrollar actividades económicas alternativas". 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 N° 100-91) en el cual se establece el compromiso de crear el marco normativo y el establecimiento de una autoridad autónoma del más 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 N° 753), este decreto crea también el Instituto de Desarrollo Alternativo (IDEA), como responsable de la conducción de la Estrategia Integral, pero nunca entró en actividad. En la actualidad con los últimos dispositivos emitidos, se conoce con menos presión que institución conduce la política antidrogas en el país, si el Ministerio de Salud (CONTRADROGAS) o el Ministerio del Interior a través de su Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD). Finalmente, hay que indicar que existen además un considerable número de organismos no gubernamentales (ONG,s), cuyas acciones y resultados logrados son poco conocidos. Del mismo modo algunos Organismos Internacionales de Cooperación, realizan actividades en este tema, aunque sus actividades y resultados son también poco conocidos, y raramente evaluados por los organismos nacionales responsables de la cooperación, muchas de estas agencias de cooperación, formulan su actuación en el país

de acuerdo a sus propias políticas y estrategias y no necesariamente de acuerdo a las prioridades del país.

Un hito importante en la evolución y comprensión del problema del Desarrollo Alternativo, como elemento en la lucha contra el TID, fue la realización en el Perú en Setiembre del 93 de la "Primera "Reunión Interamericana de Expertos sobre Desarrollo Alternativo", organizado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA (CICAD). En esta reunión se retomaron muchos de los principios contenidos en las discusiones del Grupo de Dublin (de 1993, Berlín) y en la definición que ellos adelantan sobre el Desarrollo Alternativo. La delegación peruana tuvo los méritos innegables de desarrollar y profundizar los lineamientos del Desarrollo Alternativo esbozados en la Doctrina Fujimori. Entre ellos cabe destacar el reconocimiento unánime a que i) las poblaciones y comunidades de las áreas de producción deben ser el principal objetivo de Desarrollo Alternativo, ii) la pobreza es un factor que contribuye sustancialmente a promover la producción de drogas ilícitas y su disminución debe ser otra meta de los programas de Desarrollo Alternativo, iii) el Desarrollo Alternativo debe buscar que las regiones productoras de drogas ilícitas se incorporen a las economías nacionales, en el contexto de los programas nacionales de desarrollo, haciendo uso racional de los recursos de esas zonas, promoviendo su desarrollo económico y social. Los proyectos deben incluir elementos culturales, de participación comunitaria y de conservación del medio ambiente, iv) en los programas de Desarrollo Alternativo es necesario fortalecer el diálogo con los grupos étnicos y comunidades de las áreas de producción ilícita, y respetar sus estructuras, apoyar la capacidad organizativa de esos grupos o comunidades para tomar decisiones sobre cambios de los sistemas de producción en áreas de cultivos ilícitos, v) el despegue y la consolidación de los programas de Desarrollo Alternativo requieren sustentarse en la creación de circuitos económicos eficientes en los que se articule a los productores con mercados competitivos nacionales e internacionales y financiamiento adecuado, debiendo tender a su autosostenimiento a largo plazo.

Posteriormente en 1994 se elabora en el país por primera vez una propuesta integral y multidisciplinaria, (calificada por círculos académicos y políticos tanto nacionales como internacionales como excelente y coherente) para luchar contra el TID: el Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas que fue aprobado en octubre de 1994 por el Gobierno. De acuerdo a la Estrategia de dicho Plan se otorga la más alta prioridad a la reducción de los cultivos de coca con fines ilícitos, adoptándose para ello como principal instrumento la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Alternativo.

En la concepción de este Plan de Prevención y Control de Drogas se entiende por Desarrollo Alternativo la implementación de un conjunto de acciones multisectoriales orientadas a la sustitución progresiva de la economía de la producción de hojas de coca, mediante actividades económicas sostenibles en las zonas productoras y áreas de influencia en armonía con la conservación de los recursos naturales y el ambiente. Este

Plan Nacional lamentablemente poco conocido por los mismos responsables políticos del país, hoy en día se encuentra ampliamente desfasado, ya que contiene un cronograma de actividades de mediano plazo donde se preveía que para el año 1995 se iniciaría la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Alternativo para la reducción gradual de los cultivos ilícitos de la hoja de coca. Este hecho estaría demostrando que no existe una voluntad política coherente y firme para llevar a la práctica el Desarrollo Alternativo ni para enfrentar el desarrollo sostenible de la Amazonia Andina, ya que en la concepción de dicho plan, sí se encuentran elementos estratégicos, que de alguna forma hubiesen contribuido al desarrollo andinoamazónico.

Por ejemplo una de las características de esta propuesta era su enfoque multidisciplinario y no un enfoque agropecuario ni forestal maderero, ni extractivo. Se pueden apreciar sus componentes:

1. El Desarrollo Alternativo, implica:
 - i) Reformas estructurales en el sector agrario.
 - ii) Inversión pública en recuperación de la infraestructura vial y ampliación de bienes públicos.
 - iii) Identificación de mercados actuales y potenciales nacionales e internacionales competitivos y negociaciones comerciales internacionales.
 - iv) Generación y transferencia de tecnología para la reconversión productiva de la amazonia.
 - v) Recuperación de microcuencas, reforestación, manejo de bosques secundarios, y corrección de distorsiones macroeconómicas y apoyo y consolidación de las conservación de la biodiversidad.
 - vi) Inversión social, formación y reconversión de recursos humanos.
2. Reformas jurídico-institucionales para promover la inversión privada y activar la participación de la empresa privada.
3. Estrategia Nacional para el desarrollo de las zonas altoandinas y combate a la pobreza crítica.
4. Recuperación, conservación y gestión del ambiente.
5. Investigación para el uso benéfico de la hoja de coca.
6. Producción para usos tradicionales e industriales de la hoja de coca.
7. Monitoreo de superficies cultivadas con coca.

Entre sus grandes defectos se encuentra el hecho de haber sido diseñado como muy dependiente del proceso de estabilización macroeconómica y sobre todo del proceso de reformas estructurales, entendible en esa ocasión por la necesidad del país para adecuarse al nuevo entorno internacional, caracterizado por la apertura comercial y la liberalización de la economía. Lamentablemente estos procesos de ajuste no han contribuido a disminuir el problema del narcotráfico, aunque tampoco se puede afirmar que hayan contribuido a incrementarlo, ya que no existe evidencia empírica al respecto, aunque sí se constata que después de su aplicación se registró un incremento de la pobreza y de las actividades del narcotráfico.

Como se sabe los programas de ajuste nunca toman en consideración las particularidades de las economías narcodependientes, ni las características estructurales del medio rural, ni la fragilidad de las economías campesinas, ni las diferenciaciones de tipo espacial que son las que precisamente agobian a la región Andino Amazónica. En el caso de la Amazonia Andina, el actual gobierno en su momento no llevó a cabo acciones públicas para impulsar la reactivación de la actividad agropecuaria y forestal, ni para reestructurarla. El impacto del ajuste en la Amazonia Andina pasó inadvertido, ya que en los momentos más drásticos del proceso, existía una bonanza de precios de la hoja de coca que no hacía percibir a sus pobladores, los actuales problemas de sobrevivencia.

En el plano de la producción agropecuaria comercial los programas de ajuste, provocaron como primer impacto una pérdida de competitividad que aún permanece en el Perú y en particular en la región Andino Amazónica, debido a sus desventajas de localización respecto a mercados de consumo o simplemente por la inexistencia de estos mercados para la producción agropecuaria.

A las serias dificultades para llevar adelante el ajuste estructural en el sector agropecuario (es el más atrasado entre todos los sectores) y en el medio rural se agrega a inicios del 95 la crisis de los precios de la hoja de coca, provocada no sólo por una sobreacumulación de stocks y los cambios en la demanda en los mercados de consumo, sino también por el éxito de las acciones de interdicción al desarticular los circuitos de distribución y las bandas locales del narcotráfico. En este nuevo contexto los programas de Desarrollo Alternativo, tal como se entiende en la mayoría de los círculos políticos y en la administración pública, no parecen haber contribuido a dar una adecuada respuesta al problema de la producción de cultivos ilícitos, sobre todo por que la mayoría de ellos tienen un fuerte sesgo agropecuario y son tratados con un enfoque sectorialista y unidisciplinario. Para que el sector agropecuario responda a las acciones de Desarrollo Alternativo se requiere que recupere competitividad y se construya una nueva institucionalidad que comprenda la articulación del medio rural con la agricultura y con las demás sectores de la economía. Mientras ello no ocurra las acciones que se ejecuten a título de Desarrollo Alternativo no tendrán el éxito que se espera.

El sector agropecuario es el que presenta las mayores dificultades para adecuarse a la apertura comercial y a la liberalización de la economía, debido a problemas estructurales como la desarticulación de los espacios productivos respecto a los mercados, (o simplemente por la ausencia de estos como es el caso de la Amazonia), los elevados costos de transacciones que se derivan de la atomización de la propiedad y de la dispersión en su localización, lo cual encarece el accionar de un sistema de comercialización, así como la recepción y asimilación de tecnología, los bajos niveles de capacitación y gerencia, la ausencia de mecanismos financieros para la reconversión productiva, y las imperfecciones o fallas del mercado interno, ya que aún no se han creado los mecanismos ni instrumentos para su eficiente funcionamiento. En los esquemas de desarrollo precedentes (hasta 1990), era el Estado el que orientaba las decisiones de producción mediante un conjunto de mecanismos intervencionistas, dejando en un segundo plano los comportamientos de los mercados. En el actual esquema de desarrollo, las decisiones de producción dependen de las características y del comportamiento de los mercados tanto nacionales como internacionales, siendo necesario además recordar que los mayores problemas de la agricultura peruana y su competitividad son primero de orden macroeconómico y luego de carácter sectorial y agronómico, ubicándose estos últimos más bien en las etapas pre-siembra y post-cosecha, siendo por ello necesario contar con profesionales con conocimientos y capacidades para el manejo de estas fases de la actividad agroalimentaria. En el marco de las políticas macroeconómicas y comerciales son necesarios algunos ajustes, sobre todo al tipo de cambio, los aranceles, el régimen tributario y sobre todo la introducción de nuevos mecanismos comerciales que permita el desarrollo de mercados competitivos.

Pensamos, que resulta necesario replantear el tema del desarrollo sostenible de la Amazonia Andina, y para hacer esto, debemos en primer lugar reflexionar sobre dos tipos de problemas, ambos por supuesto vinculados al proceso de ocupación productiva y a la especialización agropecuaria-forestal dominante en los espacios andino-amazónicos.

Diríamos que un primer problema es de orden conceptual y técnico-metodológico, ya que para percibir, identificar y jerarquizar los diferentes factores que influyen en la actual organización productiva de los espacios agrícolas de la Selva Alta, así como para explicar su evolución y proponer alternativas de cambio, es necesario en primer término superar los enfoques sectoriales, parciales, unidisciplinarios y desarticulados que tradicionalmente se han venido usando. Para ello resulta necesario la elaboración, el desarrollo y la aplicación de un campo teórico-metodológico multidisciplinario en el cual se complementen y articulen los métodos e instrumentos analíticos de la Agronomía, Economía, Ecología, Sociología, Geografía, Historia y la Política. Infelizmente este campo de estudio no se encuentra formalmente institucionalizado en la actualidad, razón por la cual su elaboración resulta necesaria sobre todo para explicar las relaciones entre los productores campesinos, la capacidad productiva de la base física de recursos naturales sobre la cual actúan y la racionalidad económica, que constituye el sustento de sus decisiones de producción y consumo.

Hasta hace poco los enfoques unidisciplinarios condujeron muchas veces a percepciones equivocadas y por lo tanto a errores de interpretación y al planteamiento inadecuado de acciones de desarrollo, que buscaban elevar la producción, la productividad agrícola, el mejor uso de los recursos físicos, la organización del espacio productivo y la mejora de los ingresos. A título de ejemplo se puede señalar que el diagnóstico, análisis e interpretación de los factores climáticos, edafológicos, fisiográficos y de recursos naturales de flora y fauna, muchas veces han conducido a los denominados planteamientos de "Zonificación Ecológica de Cultivos" que resulta apenas el primer elemento explicativo del potencial productivo de un área y de su "vocación natural". Por lo general se ha observado que los planteamientos técnicos productivos derivados del conocimiento de esta "vocación natural" no resultan sostenibles si no se toman en cuenta sobre todo los factores económico-espaciales y en particular aquellos vinculados a la existencia y a las características de los mercados.

Así mismo se puede indicar que el enfoque agronómico "moderno" reposa sobre tecnología altamente consumidora de energía no renovable (fertilizantes, pesticidas, maquinarias, equipos, etc.) y sobre el "mejoramiento" genético de las plantas buscando siempre mayores niveles de rendimiento físico (expresado en kilos por hectárea del producto, pero sin distinguir el contenido de nutrientes del contenido de agua que le da peso al producto)- sin considerar por ejemplo que pueden existir otros planos de eficiencia, al obtenerse cosechas "ecológicas" de bajos niveles de rendimiento por hectárea, pero con nula o escasa incorporación de insumos.

En los "esfuerzos" que realizan las instituciones en apoyo a la modernización de la economía campesina, las recomendaciones técnicas que por lo general se transmiten a los productores, no toman en consideración las condiciones socioeconómicas y culturales específicas que sustentan los procesos productivos de los campesinos, no lográndose en consecuencia los efectos buscados. Por ejemplo, muchas recomendaciones sobre la aplicación de "sistemas integrales de producción", en particular en la Amazonia, no han demostrado ser económicamente viables ni sostenibles, debido principalmente a que la racionalidad económica dominante no toma en cuenta los beneficios de la conservación y el uso racional de los recursos naturales ni consideran para nada los cálculos de destrucción de los recursos naturales por el uso de sistemas productivos convencionales, llegando a la afirmación que la racionalidad y el cálculo económico de los sistemas no convencionales de producción, como es el caso de los "sistemas integrales de producción", no se ha inventado aun. Debido a esa carencia la mayor parte de los proyectos diseñados para el tratamiento del problema microregional se realiza únicamente sobre las superficies planas o "productivas" de los valles, dejando de lado las medidas orientadas al tratamiento y al manejo de las laderas, bosques naturales y áreas frágiles que conforman las cuencas de cuya estabilidad, depende el mantenimiento en el mediano y largo plazo de la capacidad productiva de esas áreas planas o valles.

El otro tipo de problema es de orden político, ya que la ocupación productiva agropecuaria-forestal de la Amazonia Andina es un proceso que fue alentado por decisiones políticas adoptadas para solucionar en su momento determinados problemas sociales, tal como la Reforma Agraria en su época o la construcción de la marginal de la Selva para incorporar estas regiones a la economía nacional. Estas decisiones tuvieron impacto sobre la conservación-destrucción de los recursos naturales y, condicionaron la reproducción o la eliminación de los ingresos de los productores agropecuarios-forestales, allí asentados en el mediano plazo.

La búsqueda del beneficio (o ingresos económicos) en el corto plazo, el desconocimiento tecnológico para el uso sostenible de los ecosistemas del trópico, así como las medidas de política tanto sectoriales como macroeconómicas contribuyeron hasta ahora al uso irracional y a la destrucción de los recursos naturales de la Selva Alta, amenazando actualmente proyectarse hacia la Selva Baja o Llano Amazónico.

La Selva Alta se constituye ya en la actualidad como la segunda región más importante del país, desde el punto de vista agrícola, resultando sin embargo que los costos de esta performance resultan más elevados que los beneficios, ya que ello ha significado la destrucción de millones de hectáreas de bosques naturales, y pérdida de biodiversidad, erosión de suelos, abandono de tierras, pobreza extrema de la mayor parte de sus pobladores, sin considerar los costos que para el estado representa el combate al narcotráfico y un eventual recrudecimiento de la violencia terrorista.

El cultivo de la coca en esta región y la inexistencia de una alternativa productiva que la supere, (aún en condiciones de existir los precios de hoja de coca más bajos de la historia) evidencian, de un lado la falta de conocimientos científicos sobre las leyes del funcionamiento de estos ecosistemas que impiden aún el planteamiento de otras opciones productivas que no sean las actuales y convencionales, y de otro lado demuestra la enorme influencia que el mercado (cuando existe, como es el caso de la hoja de coca) ejerce sobre la decisión productiva de los campesinos. Lo primero ilustra las enormes limitaciones del país en el conocimiento y la puesta a punto de tecnología agronómica (incluyendo la forestal), para las áreas que si tienen esta aptitud, y lo segundo echa por tierra los planteamientos ecologistas de ciertos científicos que preconizan alternativas conservacionistas, desvinculadas del mercado o de una demanda pre-existente.

El enfoque holístico para el diseño de políticas vinculadas a la ocupación espacial y productiva de la Amazonia Andina exige, no solo la evaluación y el conocimiento de su verdadero potencial y vocación, sino la necesidad imprescindible de conciliar racionalidad técnica, lógica campesina y conservación del ambiente. Es necesario estudiar las relaciones sociales y tecnológicas autóctonas como camino viable para descubrir nuevas opciones tecnológicas que guarden armonía con los elementos naturales y culturales en los que se desenvuelven los productores, pero además es necesario crear las condiciones institucionales que posibiliten la inversión, es decir el empleo de nuevos

recursos para intensificar (o ampliar) la base productiva, y perfeccionar el capital humano y la innovación tecnológica, vale decir la incorporación permanente de conocimientos y creatividad humana en los procesos productivos. Ambos mecanismos son determinantes claves para la reconversión de la estructura productiva actual, para mejorar su nivel de eficiencia y de competitividad.

El gran potencial de la Amazonia Andina se encuentra en la explotación sostenible y no convencional de los bosques tropicales, la utilización productiva y el desarrollo científico de su biodiversidad, el desarrollo del ecoturismo, el uso racional de la fauna silvestre, la utilización de los recursos hidrobiológicos, la articulación equitativa de la pequeña agricultura con la agroindustria, el desarrollo de alternativas energéticas no convencionales, pero sobre todo el desafío está en la creación y activación de los mercados locales y regionales, siendo para ello necesario un conjunto de políticas económicas diferenciadas, que haga atractiva la inversión en estas áreas. Si se han establecido condiciones especiales para las inversiones de la Shell en el Perú, si se crean tratamientos especiales para los denominados CETICOS en la costa tanto en el sur como en el norte, creo que con mayor razón éstas deberían establecerse para la Amazonia Andina que representa el 60% del Perú actual.

El gran potencial de esta región está fuertemente afectado, en primer lugar por las políticas económicas, que tratan a estos espacios productivos como si se tratara de los valles de Chíncha o Huaral, por el escaso conocimiento científico de estos ecosistemas, la ausencia institucional de un campo de estudio pluridisciplinario (no yuxtapuesto sino integrado) y por la falta de un espacio ideológico político pro-amazónico que armonice Ecología y Economía, que vaya desplazando la ideología del desarrollo y del crecimiento entendido en términos obsoletos.

ENFOQUE Y ESTRATEGIA DE INTERVENCION DEL PNUFID EN EL DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL PERU: VALIDACION DE EXPERIENCIAS

*Ing. Tito Hernández.
Consultor PNUFID-UNOPS*

1. Análisis Situacional para la Intervención en el Desarrollo Alternativo

1.1 El Cultivo de la Coca en el Perú

La coca es una planta originaria del Perú. Su utilización tradicional en lo cultural/medicinal data desde épocas ancestrales.

Desde las épocas prehispánicas hasta los años 60 inclusive, la coca era un cultivo colonizador. Las principales zonas de producción históricamente se localizaron en los valles de La Convención y Lares del Departamento del Cusco; Valle del Río Apurímac, entre los Departamentos de Cusco y Ayacucho; Inambari-Tambopata del Departamento de Puno y las zonas de Tingo María y Uchiza en la Cuenca Alta del Río Huallaga - Departamento de Huánuco.

La principal causa para la expansión de los cultivos ilícitos de coca, a partir de los cultivos tradicionales, es la demanda internacional de la cocaína, que se refleja en la intervención de los cárteles colombianos en las principales zonas cocaleras tradicionales promoviendo y financiando la producción y comercialización de la hoja de coca y sus derivados.

Tanto por el crecimiento demográfico como por el empobrecimiento en los Andes peruanos las migraciones internas en el Perú desde los años 40 se orientaron hacia la Costa. A partir de la década de los 70 y 80; pero con más intensidad en los años 90; estas migraciones se dirigen hacia la Selva Alta y Baja. Esa presión demográfica, así como la ausencia de adecuados programas de colonización y de política agraria, además de una débil presencia estatal en los aspectos de viabilidad y desarrollo comunal; crearon las condiciones internas para la intervención del narcotráfico en las principales zonas cocaleras en respuesta al incremento en la demanda externa por el consumo de cocaína a partir de los años 70.

En los años 60 la superficie cultivada de coca en el Perú, era del orden de las 16,000 ha, cuya producción y comercialización estaban legalmente controladas y garantizadas por el Estado.

Como consecuencia de las causas externas e internas antes explicadas, la dinámica que el narcotráfico imprimió a partir de los años 70 a la actividad cocalera - muchas veces condicionada por acciones de interdicción - determinó que los cultivos de coca se trasladaran a la Selva Baja, con condiciones ecológicas restrictivas para la productividad y ciclo de vida del cultivo. Como el negocio ya no es constante, los nuevos cultivos han dejado de ser permanentes y se han convertido en muchos casos en cultivos migratorios. A lo largo de este proceso se han intervenido cerca de 300,000 hectáreas de bosques con cultivos de coca; afectando importantes cuencas altoamazónicas y de la Amazonia baja. Los daños sociales económicos y ecológicos han sido notables.

La vertiginosa expansión y dispersión de las áreas cocaleras a partir de la década de los años 70 relativiza la información oficial sobre la extensión de los cultivos de coca en el Perú. Con frecuencia se realizan estimados; existiendo severas discrepancias de cifras. Así, por ejemplo, el Departamento de Estado de los EE.UU. considera como marco referencial la existencia de 115,600 ha, ENACO 187,000 ha y APODESA (INADE) 248,000 has.

Definitivamente, la incursión del narcotráfico en el país ha tenido una participación decisiva no sólo en la expansión del cultivo sino en su manejo tecnológico. Es así, que mientras los rendimientos promedio alcanzados con un manejo tradicional (Valle La Convención y Lares) varían de 300 a 700 kg de hoja seca al año, en las zonas de reciente presencia del narcotráfico, como es el caso del Valle del Río Apurímac-Ene, se registran rendimientos que superan los 2,500 kg/ha debido a la utilización de una alta densidad de siembra y el alto uso de agroquímicos. Esta constatación obliga a considerar, además del conocimiento de la extensión intervenida, datos de superficie cosechada y registros de productividad por unidad de área.

1.2 Impacto del Cultivo Ilicito de Coca

1.2.1 Ambientales

Como cultivo colonizador la coca fue un componente junto a otros cultivos de los sistemas de producción agrícola a nivel predial y/o comunal. Estos sistemas tradicionales de producción de coca empleaban tecnologías de bajos insumos que incluían el uso de terrazas, hoyos profundos en el transplante, cultivos asociados en la fase inicial de crecimiento, ausencia de fertilizantes inorgánicos, poco o moderado uso de herbicidas y plaguicidas.

Al intervenir el narcotráfico esos sistemas se modifican profundamente. Los campesinos buscan aprovechar la presencia inmediata de los compradores (narcotraficantes) de su producción - hoja y/o Pasta Básica de Cocaína (PBC) - y tratan de obtener rápidamente las primeras cosechas. No dejan - como antes - que el arbusto se forme para obtener la primera cosecha comercial, sino que tratan de extraer el producto desde los primeros

brotamientos, producto de intensas prácticas de labranza. El suelo se agota, los rendimientos bajan y los campesinos buscan e intervienen nuevas áreas del bosque para cosechas rápidas; sin practicar técnicas de conservación de suelos o de restitución de nutrientes

Si hasta los años 80 el sistema de producción de coca para un campesino culminaba con la venta de la hoja como producto final, en la actualidad la PBC - bruta o lavada - es el producto que él comercializa. La elaboración de esta droga constituye parte del sistema de producción del cocalero, para lo cual son usados ácido sulfúrico, kerosene, acetona, amoníaco y otras sustancias altamente contaminantes. El impacto ambiental de estos precursores químicos es mucho más grave y se agrega al de los agroquímicos usados en el cultivo de coca, por los incalculables volúmenes de esos productos que son arrojados a los cursos de agua en las cuencas cocaleras.

1.2.2 Económicos

La articulación de este cultivo con el narcotráfico distorsiona el real costo de los bienes y servicios de las zonas intervenidas, elevando considerablemente el costo de vida.

Otro de los componentes de mayor impacto por su efecto multiplicador es el valor ofertado por la mano de obra requerida para cada una de las etapas de producción y procesamiento de hoja, la que prevalece en el área como "jornal mínimo". Esta cantidad, difícilmente pudo ser asumida como costo de producción de otras actividades legales, obligando al abandono de los cultivos permanentes (café, cacao, achiote y frutales), la sustitución de cultivos anuales y la desatención de la pequeña ganadería.

1.2.3 Sociales

Se ha constatado que los sectores donde predomina la producción de cultivos de coca articulados al narcotráfico, registran los índices más altos de violencia, inseguridad, corrupción generalizada y desintegración de la organización campesina. Además, en las principales zonas cocaleras del Perú la subversión asumió un supuesto rol de árbitro social y de defensa del productor de hoja de coca en sus negociaciones con el narcotráfico, tarea que posteriormente, deriva para financiar sus incursiones a través de la imposición de cupos de guerra, con lo cual se incrementó la espiral de violencia.

1.3 *Roles de los Actores Principales en Regiones Afectadas por Cultivos Ilícitos*

1.3.1 Agricultores cocaleros

La gran mayoría de las aproximadamente 200,000 familias, directamente ligadas a la producción ilícita de coca, son pequeños agricultores que, en sus sistemas de producción, son policultivadores. Un porcentaje pequeño de la población cocalera se

dedica en forma exclusiva al cultivo de la coca y PBC, y migra constantemente a nuevas zonas de producción promovidas por el narcotráfico.

1.3.2 Narcotráfico

El narcotráfico internacional representado por los cárteles colombianos tienen presencia en las regiones cocaleras a partir de los años 70; involucrándose directamente en la promoción, financiamiento y comercialización de la coca y sus derivados.

Lo que ha estructurado el narcotráfico es una eficiente articulación entre las ventajas naturales de las plantaciones de coca conducidas por campesinos, a los que subordina con compras monopólicas de su producción (imposición de precios), así como por medio de violencia (control territorial); sin asumir riesgo alguno en el primer proceso productivo. Consecuentemente, los precios de la hoja de coca y PBC no están sujetos a un libre mercado de oferta y demanda.

Cuando el narcotráfico transfiere estratégicamente su rol inicial en las actividades primarias de la cadena, los campesinos se convierten en productores de PBC y surgen estructuras o firmas locales que se encargan del acopio y comercialización local, con lo cual se genera una dinámica mayor de dispersión y expansión de los cultivos ilícitos.

Además, para disminuir los riesgos inherentes a la interdicción, el narcotráfico va transfiriendo los diferentes roles de la producción y la comercialización a los campesinos cocaleros y las estructuras locales, respectivamente; asegurando para sí la comercialización de los productos finales, quedándose de este modo con una cada vez mayor parte de las utilidades.

1.3.3 Subversión

Favorecidos por la ausencia del Estado y la descomposición social existente en las zonas cocaleras y motivados por una estrategia económica de financiamiento a sus acciones, los grupos subversivos se instalan inicialmente asumiendo un rol de intermediarios entre los cocaleros frente a los narcotraficantes.

El conflicto existente entre cocaleros y narcotraficantes es aprovechado por la subversión para arbitrar por la fuerza obligando a pagar impuestos de guerra a los narcotraficantes, lo cual acrecienta aún más la violencia. En otros casos (Apurímac), los grupos subversivos se instalaron inicialmente por estrategia militar creando condiciones favorables para el crecimiento del narcotráfico.

1.3.4 Estado

Las zonas cocaleras se caracterizan por una débil presencia del Estado, en aspectos de vialidad, servicios públicos de salud, educación, saneamiento, entre otros.

Antes de que el presente gobierno declarara a los campesinos cocaleros como interlocutores válidos, en la política de lucha contra el narcotráfico, la represión al narcotráfico incluía indistintamente al campesino cocalero y al narcotraficante. Evidentemente, esto aumentó el espiral de violencia soportado por el campesino.

1.4 Economía de la Coca Frente a los Cultivos Alternativos

A partir de un análisis comparativo en las áreas cocaleras se puede constatar que no siempre la rentabilidad relativa de la coca ha sido mayor frente a otros cultivos tradicionales.

Las acciones de interdicción - que desarticulan el flujo de comercialización monopólica del narcotráfico, con la consecuente caída de los precios para las materias primas - así como los mayores costos de producción, limitan la rentabilidad para el productor cocalero.

Otro factor, que incide en la baja rentabilidad del cultivo para el agricultor, es la aparición de plagas y enfermedades vinculada a las prácticas intensivas del cultivo (Fusarium, a partir de 1989, en Tocache/ Uchiza).

La rentabilidad relativa limitada de la coca también se da en zonas de cultivos tradicionales. Si bien en estas zonas el cultivo de la coca tiene un carácter permanente, no es ecológicamente sostenible. Al conducirse mayormente en laderas y con un manejo inadecuado, el cultivo de la coca causa una paulatina degradación en la fertilidad del suelo, produciéndose como consecuencia una disminución de la productividad y la producción de hoja de coca.

1.5 Situación Actual

La presente crisis en los precios de la coca. La caída abrupta de los precios a partir de abril de 1995; paralelamente a los altos costos para los niveles tecnológicos alcanzados, vienen produciendo la más grave crisis cocalera.

La crisis mencionada en los cultivos ilícitos ha tenido también un efecto en los precios de la actividad cocalera legal, lo que nos permite indicar que existe una relación entre los precios de la coca ilegal (referencial) y la coca tradicional.

Los factores principales de la actual crisis cocalera son los siguientes :

- La guerra contra el cártel de Cali y Colombia.
- La mayor decisión y eficiencia a nivel de la interdicción y represión del narcotráfico a nivel nacional.
- El incremento sustantivo de la producción de hoja de coca en Colombia.
- El sobrestock de droga por parte de los carteles del narcotráfico.

1.5.1 La Crisis Cocalera y sus Impactos

Como resultado de esta prolongada crisis de los precios, la producción de la hoja de coca se ha retraído significativamente y una gran superficie de los cultivos ya no están cosechados ni cultivados. Parte de estos cultivos se han perdido por el crecimiento de la vegetación secundaria ("Purma"). Otra parte de los cultivos están siendo mantenidos (no cosechados) por las expectativas de los campesinos a una nueva elevación de los precios.

En la medida en que los campesinos vinculados a la producción ilícita dependen del cultivo de la coca, la actual caída de precios les ha dejado en una situación crítica de supervivencia.

En mejor situación se encuentran aquellos agricultores en cuyos sistemas de producción se han mantenido cultivos permanentes de renta. En el caso de una dependencia exclusiva del cultivo de coca, se constata un despoblamiento creciente de las respectivas zonas cocaleras.

1.5.2 Pobreza y Respuesta del Estado

Evidentemente, a partir de esta caída de los precios de la coca se ha acentuado la pobreza crítica de las poblaciones en las zonas cocaleras en el país.

La respuesta del Estado frente a esta situación se resume en las siguientes aspectos :

- La pacificación ha permitido la nueva presencia del Estado en las zonas convulsionadas por la violencia y el narcotráfico, y hace posible una reconversión productiva.
- Se está mejorando con un esfuerzo decidido la red de infraestructura vial en las áreas de Ceja de Selva y Selva, lo que mejora las condiciones de comercialización de los productos alternativos de estas zonas.
- El gobierno ha elaborado criterios que permiten distinguir zonas de mayor y menor pobreza. Se constata que las principales zonas cocaleras coinciden con las áreas donde se localizan las zonas de extrema pobreza (Mapa de la Pobreza - FONCODES).
- Estos criterios permitirán en el futuro canalizar fondos del tesoro público y de la cooperación internacional hacia estas zonas. Sin embargo, hay que constatar que en estas zonas se vive una situación de extrema emergencia a nivel social y económico, que pueden derivar en nuevos procesos de cocalización o de cultivos de amapola.

1.5.3 Factores de Riesgo

Como en las principales zonas cocaleras aún no se ha podido generar una economía alternativa compensatoria, cualquier aumento de los precios de la coca y sus derivados

podría ocasionar un retorno de los campesinos a sus cocaleros abandonados. Además, de no remediarse la situación de extrema pobreza de estos pobladores, se puede prever rebrotes de delincuencia y de violencia subversiva.

Evidentemente, la caída prolongada de los precios ha generado una respuesta de los campesinos cocaleros de buscar cultivos y sustentos alternativos a sus sistemas tradicionales de producción. Aún sin una política agraria definida, ni fuentes crediticias, los campesinos cocaleros buscan revertir con su propio esfuerzo su economía y se implican en cultivos alternativos.

1.6 El Desarrollo Alternativo en la Lucha Contra el Narcotráfico

En cuanto al control del tráfico de drogas, los proyectos enmarcados en el Desarrollo Alternativo contribuyen positivamente a las estrategias orientadas al control de la oferta, teniendo en cuenta que tales proyectos son una condición necesaria pero no suficiente para el éxito de tales estrategias.

El problema del narcotráfico es complejo y para su tratamiento se requieren acciones enmarcadas en un Plan Integral. Las acciones de Desarrollo Alternativo se ven favorecidas cuando se reprime en forma selectiva y eficaz al narcotráfico.

En esta estrategia, mientras que la represión selectiva al narcotráfico es el instrumento para romper la alianza entre los campesinos cocaleros y narcotraficantes, las acciones agronómicas, industriales y comerciales de desarrollo rural son el instrumento para concretar la alianza entre el Estado y los campesinos cocaleros.

La acción represiva o de interdicción contra el narcotráfico juega un rol fundamental de complemento y aceleración del impacto del Desarrollo Alternativo, a condición de que:

- La represión no sea aplicada a los campesinos comprometidos con acciones de Desarrollo Alternativo pero si a los narcotraficantes principalmente;
- Las instituciones de Desarrollo Alternativo no deben estar implicadas en ningún aspecto de actividades de represión ni pueden ser en algún modo confundidas con las instituciones de interdicción.

2. La Intervención del Programa de Desarrollo Alternativo del PNUFID

2.1 Caracterización de las Condiciones Mínimas de Viabilidad y Sostenibilidad para el Desarrollo Alternativo

2.1.1 Caracterización de las Areas en cuanto a las Condiciones Agroclimáticas y de Infraestructura

Un elemento básico indispensable para reemplazar la economía cocalera por otra es que existan condiciones agroclimáticas adecuadas (clima y suelo), que permitan la instalación de cultivos alternativos rentables. Considerando además que la rentabilidad de la producción alternativa se concretiza recién en la comercialización, es evidente que debe haber una infraestructura mínima que conecte estas áreas con el mercado. En algunas zonas la condición indispensable para ejecutar actividades de Desarrollo Alternativo es la previa construcción y/o rehabilitación de carreteras.

El mayor éxito del Desarrollo Alternativo del PNUFID a corto plazo está favorecido en aquellas zonas donde existen cultivos alternativos de tipo permanente al lado de la coca.

2.1.2 Características de la población meta

Evidentemente, el factor más indispensable para el Desarrollo Alternativo es el humano, traducido en el grado de disposición o voluntad de los campesinos cocaleros de desligarse del cultivo de la coca e implicarse en la economía alternativa. En la medida que esta población cocalera esté estructurada en organizaciones campesinas se facilitan las actividades del Desarrollo Alternativo.

A partir de las experiencias concretas que tiene el PNUFID en el país, se ha constatado que la mayor parte de los campesinos involucrados en el cultivo de la coca han optado por éste por razones de deficiencias en su sistema agrícola tradicional más que por estrictas razones de rentabilidad económica.

De otro lado y considerando la economía alternativa como un concepto integral que incluye los aspectos de producción, de transformación y comercialización, es indispensable trabajar con campesinos organizados. La asistencia técnica productiva, asociativa y empresarial se facilita, a través de las organizaciones campesinas en la medida que ello posibilita maximizar la cobertura de atención a menores costos, además de mejorar la articulación con el mercado.

2.2 *El Enfoque del Nuevo Programa y de los Proyectos en Base a la Sistematización y Validación de Experiencias Obtenidas*

Después de diez años de experiencia compartidas entre el Estado Peruano y la PNUFID, ejecutando proyectos de Desarrollo Alternativo en el Huallaga y en el Valle de la Convención y Lares, así como los primeros resultados obtenidos en el Valle Apurímac-Ene, se tienen definidas las estrategias y metodologías de intervención en el campo del Desarrollo Alternativo.

El enfoque del nuevo programa del PNUFID se basa en una intervención del Desarrollo Alternativo a nivel nacional basado en una coordinación estrecha con el Gobierno. Para esto se requiere de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Alternativo,

con el cual se deberán convocar recursos técnicos y financieros más significativos provenientes del Estado y de la cooperación internacional.

En este contexto se han evaluado las zonas cocaleras del país, las condiciones mínimas necesarias para el Desarrollo Alternativo y se ha llegado a la identificación de tres nuevas áreas de intervención que están ubicadas en el Bajo Huallaga, Pichis-Palcazú y Sandia-San Juan del Oro.

Estos nuevos proyectos junto con los que están actualmente en ejecución en los valles del Huallaga, Pachitea y Ucayali, en La Convención y Lares y en el Apurímac-Ene, abarcan al momento las zonas más importantes y dinámicas en cuanto al cultivo de coca.

Es preciso indicar la necesidad de proceder a un mayor análisis de la zona norte (Jaén, Bagua, San Ignacio) para una eventual nueva propuesta de intervención de Desarrollo Alternativo.

Existen otras zonas cocaleras de menor importancia, donde actualmente no existe la más mínima infraestructura ni servicios del Estado y donde la coca es manejada en forma de monocultivo (Coronel Portillo y Contamana, Alto Amazonas, Loreto y Yurimaguas).

Este Programa Nacional de Desarrollo Alternativo deberá incluir los siguientes aspectos:

- Establecimiento de un sistema de comunicación social en conexión con entidades encargadas del Desarrollo Alternativo, a fin de convocar una mayor presencia institucional de cooperación.
- Monitoreo de los cultivos de coca y de los cultivos alternativos, así como su impacto socioeconómico en el área de intervención y otras susceptibles de intervención por el narcotráfico.

Por lo tanto, el programa de Desarrollo Alternativo deberá ser complementado con dos proyectos adicionales: Cartografía y Monitoreo del Cultivo de coca y un proyecto de Comunicaciones que tenga como objetivo contribuir a la debida valorización e institucionalización del Desarrollo Alternativo a nivel de los proyectos.

A este nivel, para el PNUFID el Desarrollo Alternativo se define en primer lugar en la implementación de una economía alternativa al cultivo ilícito. Se considera la economía alternativa como un concepto integral que abarca no sólo la producción agropecuaria, sino también la transformación agroindustrial y la comercialización, articulando al productor agrícola con el mercado.

Para que este desarrollo así iniciado tenga competitividad y sostenibilidad en el futuro, la capacitación de los agricultores y la estructuración adecuada de sus organizaciones es indispensable.

EXPERIENCIAS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO EN LAS ZONAS COCALERAS DEL PERU

Eduardo Musso Marcovich
Consultor Proyecto IICA-GTZ

La presente ponencia tiene como intención el tratar de efectuar un rápido balance de las experiencias positivas que se han sucedido en la aplicación de los programas de Desarrollo Alternativo en las zonas cocaleras del Perú.

Son aproximadamente 20 años desde que el fenómeno cocalero adquirió dimensiones muy por encima de lo que es una legítima práctica cultural de los colectivos sociales andinos, transformándose en un instrumento económico de lucro para perversas organizaciones delictivas con capacidad de traficar mundialmente.

En ese mismo lapso de tiempo, se vienen implementando acciones conducentes a combatir dicha situación, construyendo progresivamente, en la medida de las experiencias vividas, metodologías cada vez más complejas, pero a su vez, más perfeccionadas.

En principio debemos reconocer que hasta la fecha nadie tiene la fórmula que permita resolver, en el plazo que sea, el problema de las inmensas producciones cocaleras excedentarias a los consumos tradicionales y actualmente articuladas con el narcotráfico.

En estos años se han intentado diversas estrategias que han ido desde la simple erradicación compulsiva a concepciones cada vez más elaboradas, estando actualmente vigente el Desarrollo Alternativo, y en construcción una visión más completa y que se puede denominar como Desarrollo Integral.

A pesar de años de intervención e inversión de importantes fondos específicos, el problema subsiste y ahora, en el caso del Perú, en una situación de perniciosa endemia que ni resuelve el futuro de los cultivadores comprometidos, ni genera expectativas de abandono definitivo de dichos cultivos con fines ilícitos.

El fenómeno resulta complejo, ha sido creador de contextos violentos en donde terroristas, sicarios, y traficantes han podido conjugar sus disimiles intereses; en donde una acción severa del Estado contra dichos cultivos genera conflictos sociales de perturbadoras magnitudes, mientras que una actitud pasiva hacia los mismos genera enérgicas reacciones de la comunidad internacional.

Detrás del fenómeno cocalero existen colectivos sociales que deben enfrentar retos económicos, sociales, políticos, y culturales intrínsecamente condicionadas por situaciones antropológicas, sociológicas, macroeconómicas, microeconómicas, ambientales, jurídicas, políticas, diplomáticas, policiales, militares, entre otras.

Actualmente en la agenda internacional se siguen debatiendo estrategias de intervención para afrontar el problema. Entre las propuestas más contrastantes, las hay desde aquellas que siguen propugnando una severa erradicación (J. Helms, Senador USA), hasta las que propugnan una total despenalización del consumo de drogas (M. Friedman, Nobel de Economía), como posibles estrategias para eliminar el problema de las drogas.

Si bien es cierto que dicho fenómeno es causa de muchos conflictos de todo orden, el mismo, en el caso de la producción agrícola no es causa primera. La producción de hoja de coca con fines ilícitos, es finalmente consecuencia de causas más profundas, y que tienen que ver con situaciones de pobreza y estrategias de subsistencia.

Los modelos para el desenvolvimiento socioeconómico implementados en los países productores como el nuestro, no ha podido incorporar en su momento a grandes sectores de población rural en situación crítica, y que en la actualidad se tienen que desenvolver en las marginalidades de unas economías formales que actualmente resultan de tamaño severamente limitado en cuanto a las posibilidades para incorporarlos como Población Económicamente Activa (PEA) formal.

En los mercados nacionales e internacionales ni sobran demandas insatisfechas con capacidad de compra, ni existen ofertas desplazables sólo con ventajas naturales. En un mundo de economías de libre mercado determinadas por las demandas, el reto de lograr metas concretas en el Desarrollo Alternativo puede resultar contradictorio.

Para encontrarle espacios a dichas nuevas producciones tenemos: o que desplazar producciones existentes en otras latitudes logradas con mecanismos de protección, mecanismos de subsidios; o tenemos que asumir los actuales mecanismos que condicionan al comercio internacional de materias primas en la formación de las balanzas comerciales y finalmente de las balanzas de pago, mecanismos para-arancelarios y fiscales.

Los productos agrícolas, o están subsidiados y para-ancelariamente controladas por los estados, o como sucede en los países en vías de desarrollo, están subsidiados por una mano de obra barata. En este último caso, la pobreza como ventaja comparativa.

En este orden de cosas, el Desarrollo Alternativo sólo adquiere sentido real si paralelamente se incorporan a la economía esas demandas insatisfechas actualmente sin capacidad de compra.

En este sentido, es co-sustancial al Desarrollo Alternativo, una alternativa de desarrollo para potenciales consumidores actualmente imposibilitados de satisfacer inclusive un mínimo de bienestar humano.

Actualmente el Perú es un país con serias limitaciones respecto a su propia capacidad alimentaria. La actual capacidad productiva alimentaria es deficitaria frente a la actual demandada efectiva, y en ese sentido una alternativa para el desarrollo co-sustancial al Desarrollo Alternativo es también lograr una seguridad alimentaria nacional basada en la propia capacidad de la demanda interna.

El Desarrollo Alternativo, como base de programas y proyectos que se vienen aplicando en las zonas cocaleras del Perú desde hace unos 10 años, y como producto de una capitalización y maduración de experiencias anteriores, intenta crear, sin todavía obtener visibles logros globales, nuevos espacios para el desenvolvimiento económico productivo de los colectivos sociales rurales involucrados en el narcotráfico, y en donde en todo caso si existen logros concretos, estos se han dado a nivel de experiencias pilotos en lugares y temas específicamente puntuales.

En tal sentido, como rescatable de dichas experiencias se puede afirmar que:

- 1) No existen cultivos o actividades productivas paradigmáticas que solucionen el problema.
- 2) Se debe de contar con una capacidad infraestructural mínima para el desenvolvimiento socioeconómico.
- 3) Cualquier acción para el funcionamiento de dichos programas y proyectos necesariamente deben pasar por una articulación con la población meta y sus naturales organizaciones e interlocutores válidos.

Estas tres afirmaciones definen también los correspondientes roles que tienen que asumir los tres principales agentes para el desarrollo involucrados:

- a) El Estado, en implementar las infraestructuras facilitadoras de procesos socioeconómicos.
- b) Los Institutos de Investigación Agraria, en la ubicación de propuestas tecnológicas productiva y mercantilmente viables.
- c) Los programas y proyectos para el Desarrollo Alternativo, en el dinamismo de los procesos productivos a través de la población organizada.

Todo esfuerzo productivo, además de contar con capitales de inversión y *know how* para lograrlo, debe incorporar capitales relacionales para articularlo a los circuitos mercantiles. En ese sentido, las organizaciones de dichos productores resultan un elemento fundamental en lo relacional para hacer viables esfuerzos económicos, financieros y comerciales.

Así tenemos, donde un proyecto ha sabido articularse con organizaciones de productores, las posibilidades de dicho proyecto se potencializaron, no sólo en el costo-beneficio del propio proyecto, sino en la propia posibilidad de su replicabilidad.

El trabajo con las organizaciones de dichos productores resulta fundamental, y si bien es cierto que los enfoques para el Desarrollo Alternativo se basan esencialmente en el desarrollo económico, hay que tener en cuenta que los roles de dichas organizaciones no sólo son económicos. Estas organizaciones también cumplen roles gremiales, sociales y culturales que no se deben soslayar ni tampoco forzar.

Dichas organizaciones son los espacios en donde las poblaciones rurales consolidan sus posibilidades como colectivo social, y la experiencia del Proyecto de Naciones Unidas en el Alto Huallaga resulta un excelente ejemplo como experiencia concreta.

Siendo el Alto Huallaga una zona altamente convulsionada por el narcotráfico y sus sicarios, grupos subversivos, y la obligada y necesaria presencia Policial y Militar, el Proyecto ha sabido articularse y colaborar con las organizaciones que en un momento dado eran las únicas y frágiles expresiones institucionales de dicha Sociedad Civil Rural, y como tales, canales para concertar y concretar con efectividad acciones alternativas para dichas zonas.

Inclusive, a lo descrito como ambiente político-social para esta zona, se tiene que sumar la severa crisis económica nacional de hiperinflación y su subsecuente ajuste estructural, además de las crisis mundiales del café y el cacao.

El Proyecto ha sabido acompañar a las organizaciones, apoyando en sus funciones instrumentales para con sus bases, permitiéndole a sus asociados minimizar en alguna medida los impactos de dichas crisis.

Si el Proyecto no ha podido avanzar más en términos económico-productivos, ha sido porque las condiciones locales, nacionales, e internacionales para el desenvolvimiento económico no lo han permitido, pero en la actualidad ha logrado crear y sostener un contexto organizacional local expedito para la implementación de nuevos procesos económicos basados en propuestas productivas que tengan viabilidad mercantil, en los lugares donde el Estado ha logrado implementar una mínima infraestructura vial, energética y de comunicaciones.

Si la comunidad internacional, no puede encontrar mecanismos que permitan destrabar las actuales condiciones de todas esas potenciales demandas de las poblaciones en situación de pobreza, las posibilidades reales por los esfuerzos invertidos para lograr espacios económicos alternativos a las producciones cocaleras resultarán siendo infructuosas, si el marco para su desenvolvimiento, lo es compitiendo para desplazar producciones similares de otras latitudes.

EL PROYECTO IICA - GTZ “ORIENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN AGRARIA HACIA EL DESARROLLO ALTERNATIVO”

*Dra. Jutta Krause
Coordinadora del Proyecto IICA - GTZ*

Desde noviembre de 1996 el IICA y la GTZ contribuyen conjuntamente a los esfuerzos de un Desarrollo Alternativo para la Amazonia de Bolivia, Perú y Colombia. Objetivo del Proyecto IICA - GTZ “Orientación de la Investigación Agraria hacia el Desarrollo Alternativo” que tiene sede en Lima que apoya el desarrollo agrario sostenible en zonas bajo influencia de cultivos con fines ilícitos, en base a una activa participación de las instituciones de investigación agraria.

El Desarrollo Alternativo entendido como “un proceso en el cual la producción de drogas ilegales deberá ser eliminada y su posterior difusión evitada mediante medidas específicas del desarrollo rural” (Grupo de Dublín, Berlín 1993) tiene estrecha relación con el concepto de desarrollo sostenible que se ha vuelto tema central en el accionar del IICA a nivel hemisférico. Las lecciones del trabajo relacionado al tema de desarrollo sostenible pueden ser de utilidad para los conceptos de Desarrollo Alternativo.

1. El Cultivo de la Coca y el Desarrollo Alternativo en los Países Andinos

El cultivo de coca con fines ilícitos es uno de los más graves problemas que enfrentan los países andinos. La deforestación directa o indirecta con el peligro de pérdida de suelos por erosión, alteraciones hidrológicas, la pérdida de diversidad biológicas, la contaminación de los suelos y aguas por el uso indiscriminado de insumos químicos y el empleo de sustancias nocivas destinadas a la transformación de la hoja de coca están creando graves problemas para las zonas de cultivos ilícitos. Por lo tanto, acciones en favor de una reducción del cultivo de coca deben ir acompañados por medios alternativos y económicamente sostenibles de vida a las poblaciones campesinas que dependen de ese cultivo. Es imprescindible combinarlas con acciones de recuperación y conservación de los recursos naturales más afectados.

En los últimos años que han sido caracterizados por políticas macroeconómicas que no han favorecido el desarrollo social de los sectores más pobres, el sector agrario ha sufrido particularmente de los procesos de ajuste y hasta la fecha los gobiernos de Bolivia, Colombia y Perú no han podido ofrecer soluciones viables y sostenibles contrapuestas al narcotráfico.

Con la caída temporal de los precios de coca, los conflictos entre militar, policía y productores en las zonas con influencia del narcotráfico y una situación política y social siempre más inestable en estas áreas rurales, el desarrollo de las zonas de cultivos con fines ilícitos asume una importancia más aguda y urgente. Los programas del denominado Desarrollo Alternativo son indispensables aun cuando todavía no han logrado los éxitos deseados en la mayoría de los casos. Es en este contexto que la agricultura y las instituciones comprometidas al desarrollo agrario y rural deben asumir un rol más incisivo para contribuir de manera determinante a la búsqueda de soluciones alternativas a la economía de los cultivos ilícitos.

2. La investigación Agraria al Servicio del Desarrollo Alternativo

Por varias razones los productores de la hoja de coca buscan alternativas y a la vez solicitan el apoyo de la investigación agraria en la identificación y el desarrollo de alternativas a la producción de hoja de coca:

- a partir de políticas para la sustitución, pueden contar con espacios agroeconómicos alternativos que les permitirán un bienestar familiar estable;
- la criminalización de la producción de la hoja de coca y la represión militar-policial aumentan los costos transaccionales para los cultivos ilícitos a niveles demasiado altos;
- altos costos sociales por los contextos de violencia que generen los narcotraficantes y su ambiente.

La investigación agraria tiene un papel vital en la estrategia del Desarrollo Alternativo, que supone un conjunto de acciones en el contexto de un crecimiento económico social sostenido, para “generar ingresos lícitos a los productores de hoja de coca, prevenir la expansión del cultivo y eliminar el ingreso que proviene de los cultivos ilegales, todo esto en un marco ambientalmente sostenible y cuya dinámica sea capaz de incorporar a la legalidad a las poblaciones afectadas” (CICAD 1993).

La investigación orientada a la identificación de cultivos, crianzas y sistemas de producción alternativos a la hoja de coca es aún incipiente en la mayoría de los casos y su limitación a un enfoque puramente agronómico no ha permitido enfrentar la globalidad del problema. Un diagnóstico de las instituciones de investigación agraria presentes en zonas de Desarrollo Alternativo hecho por el Proyecto indica que en la mayor parte están orientadas hacia un trabajo en rubros individuales que no permite un enfoque integral, participativo y multidisciplinario. Sin embargo la investigación agraria puede contribuir de forma importante hacia un Desarrollo Alternativo con enfoques y métodos de trabajo innovativos y adaptados a los problemas específicos de las zonas de selva.

Los objetivos de la investigación agraria hacia un Desarrollo Alternativo son:

- **aumentar la productividad de cultivos y crianzas y la tasa de rentabilidad de la producción campesina;**
- **diversificar la producción agropecuaria para brindar más opciones de incremento y variación de fuentes de ingreso a los productores;**
- **articular la producción campesina con la comercialización y agroindustria y su ajuste con el mercado;**
- **proteger el medio ambiente con un manejo sostenible de los recursos naturales, teniendo en cuenta la fragilidad ecológica del medio tropical;**
- **involucrar a los productores en la identificación de posibles soluciones para asegurar su aceptación.**

La participación de los entes generadores de tecnología, como universidades e instituciones de investigación, y de los científicos y técnicos en un programa de Desarrollo Alternativo está garantizando la sostenibilidad de este proceso, generando opciones tecnológicas adecuadas a las condiciones de cada medio.

3. La contribución del proyecto IICA-GTZ “Orientación de la Investigación Agraria hacia el Desarrollo Alternativo”

El Proyecto IICA - GTZ “Orientación de la Investigación Agraria Hacia el Desarrollo Alternativo” está prestando asistencia técnica a las instituciones de investigación agraria en Bolivia, Colombia y Perú. Tiene el objetivo de impulsar que las instituciones de investigación agraria adopten conceptos y métodos integrados y participativos, orientados al mercado y con enfoque de género y se preparen para trabajar eficientemente para el Desarrollo Alternativo. En su primera fase hasta octubre de 1997 las actividades del proyecto enfocan dos aspectos principales en su labor de apoyo a los institutos de investigación agraria participantes:

- **Organización:** desarrollo de mecanismos eficaces de funcionamiento y cooperación para orientar la acciones de generación de tecnología en el marco de un Desarrollo Alternativo.
- **Capacitación:** ampliación o reforzamiento de los conocimiento de los investigadores agrarios para que aborden eficazmente los aspectos metodológicos que plantea el Desarrollo Alternativo. Los temas centrales del programa de capacitación son:
 - **Sistemas Integrados de Producción;**
 - **Investigación Participativa y Métodos de Diagnóstico Rápido y Participativo;**
 - **Enfoque de Género en la Investigación;**
 - **Desarrollo Rural Integrado Microregional;**
 - **Investigación y Mercado;**
 - **Preparación de Proyectos de Investigación.**

El cumplimiento de estas actividades por parte del Proyecto IICA-GTZ permite alcanzar los siguientes resultados:

- Establecimiento del tema de Desarrollo Alternativo como un área de trabajo en los institutos o consorcios de investigación agraria.
- Adopción de enfoques y métodos integrados y participativos para el Desarrollo Alternativo en los institutos de investigación agraria.
- Preparación de los institutos de investigación agraria en la tarea de atender las señales del mercado y de incorporarlos en sus temas de investigación.
- Operación coordinada y complementaria de los institutos de investigación agraria involucrados en el Proyecto IICA-GTZ.

Uno de los productos de la primera fase del Proyecto IICA-GTZ es la preparación de solicitudes de proyectos de investigación agraria. Estos proyectos deben poner en práctica los enfoques y métodos desarrollados y contemplar relaciones de cooperación y complementariedad local, interlocal y regional entre las entidades de investigación agraria participantes de los tres países andinos. Su ejecución se concretará en una segunda fase a partir de noviembre de 1997.

4. Cooperación entre el Proyecto IICA-GTZ y las Instituciones Agrarias

El Proyecto IICA - GTZ “Orientación de la Investigación Agraria hacia el Desarrollo Alternativo” en los países andinos se encuentra dentro del Programa de Cooperación Estratégica Conjunta para la cooperación inter-institucional entre IICA y GTZ, cuyo convenio marco se firmará entre los directores de las dos instituciones a fines del año 1996.

El IICA está desarrollando sus acciones con base en una estrategia diferenciada para cada región, con el propósito de lograr un mayor impacto en el desarrollo agropecuario sostenible en los países miembros. En este contexto el Centro Regional Andino con sede en Lima ha sido elegido como contraparte al Proyecto IICA - GTZ. Así el IICA y la GTZ en conjunto están tratando de responder a uno de los problemas más abrumadores de los países andinos, en estrecha colaboración con las instituciones de investigación agraria como beneficiarios del proyecto.

Bolivia, Colombia y Perú participan directamente en las actividades, el Proyecto IICA-GTZ, y Venezuela, en algunas acciones de capacitación. En total 16 entidades de investigación agraria ubicadas en las zonas afectadas por el cultivo de la coca han firmado cartas de entendimiento con el proyecto. Además de estas entidades participantes, otros institutos y universidades están participando en seminarios y talleres u otras actividades del Proyecto IICA-GTZ.

10. PROGRAMA DEFINITIVO DEL SEMINARIO TALLER Y RELACION DE ASISTENTES

10.1 Programa Definitivo del Evento

Miércoles 13 de noviembre

- 08.00 **Inscripción**
- 09.00 **Inauguración del evento**
Manuel Otero, Director del Centro Regional Andino del IICA
- 09.30 **Exposición y análisis de proyectos de Desarrollo Alternativo en Bolivia**
Expositores:
Miguel Carriquiry, Especialista IICA-Bolivia
Irene Bolívar, Proyecto de Desarrollo Agrícola Integrado de Cochabamba
- 09.50 **Exposición y análisis de proyectos de Desarrollo Alternativo en Colombia**
Expositores:
Darío Fajardo), Consultor del SINCHI-Colombia
Fernando Bernal, Consultor IICA-Colombia
- 10.30 **Café**
- 11.00 **Exposición y análisis de proyectos de Desarrollo Alternativo en Perú**
Expositores:
María Jesús Reinafarje, Secretaria Ejecutiva de la SECTI-Perú
Víctor Plaza, Jefe del PDAGL del INADE-Perú
- 11.40 **Comentarios y discusión de los temas tratados**
- 13.00 **Almuerzo**
- Exposición de las actividades en ejecución en Desarrollo Alternativo - PNUFID:**
- 14.30 **Experiencia de PNUFID**, *Fernando Hurtado*
- 14.50 **Experiencia de USAID**, *Michael Maxey*

- 15.10 **Experiencia de la GTZ, *Volker Lehmann***
- 15.30 **Comentarios y discusión de los temas tratados**
- 16.30 **Café**
- 17.00 **Exposición de las actividades del Proyecto IICA-GTZ “Orientación de la Investigación Agraria hacia el Desarrollo Alternativo”**
Jutta Krause, Coordinadora del Proyecto
- 17.20 **Proyectos de Desarrollo Alternativo-apreciaciones sociales**
Eduardo Musso, Consultor IICA-GTZ
- 17.40 **Desarrollo Alternativo y Desarrollo Sostenible de la Amazonia Andina**
Mamuel Villavicencio, Oficial FAO-Perú
- 18.00 **Comentarios y discusión de los temas tratados**

Jueves 14 de noviembre

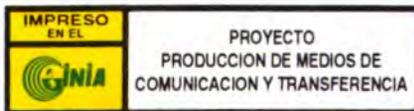
- 09.00 **Grupos de trabajo**
1. Marco legislativo y políticas sectoriales para el Desarrollo Alternativo
 2. Identificación de enfoques que posibiliten el éxito del Desarrollo Alternativo
- 13.00 **Almuerzo**
- 14.30 **Plenaria-discusión para la elaboración de conclusiones y recomendaciones**
(Con moderador)
- 18.00 **Cocktail de clausura**

10.2. Lista de Participantes

PARTICIPANTE	INSTITUCION	DIRECCION	TELÉFONO
Fernando Bernal	Consultor del IICA Colombia	Carrera 5A No. 74-75 Apto. 506A Santafé de Bogotá, Colombia	Telf. 0057-1-2113856 Fax. 0057-1-3680920
Irene Bolívar	Gerente General del Programa de Desarrollo Agropecuario Integrado	Av. República 1676, La Paz, Bolivia	Telf. 00591-2-55471 Fax. 00591-2-52681
Hugo Cabrieses	Coordinador AIDIA - GTZ	Av. Pardo 275, Lima 18, Perú	Telf. 0051-1-4465619 Fax. 0051-1-4465619
Pedro Carrillo	Coordinador Proyecto de Desarrollo Alternativo del USAID	Larrabure y Unanue 110, Lima 1, Perú	Telf. 0051-1-4333200 Fax. 0051-1-4333200
Miguel Carrquiry	Especialista del IICA Bolivia	Av. 20 de Octubre 2038 entre Juan José Pérez y Aspiazu, Ed. FONCOMIN, Piso 12, La Paz Bolivia	Telf. 00591-2-391220 Fax. 00591-2-369578
Antonio Chávez	Presidente Ejecutivo Acción Agraria	Jr. Ramón Danigno 369, Lima 12, Perú	Telf. 0051-1-4339014 Fax. 0051-1-4422539
Juan Chávez	Consultor del Proyecto IICA-GTZ/ Oficial Enlace INIA	Av. Paseo de la República 3211, Piso 5, Lima 27, Perú	Telf. 0051-1-4210174 Fax. 0051-1-4424554
Dario Fajardo	Consultor del IICA Colombia	Carrera 4A No. 55-33 Santafé de Bogotá, Colombia	Telf. 0057-1-3460592 Fax. 0057-1-3680920
John Fasullo	Asesor Regional en Desarrollo Alternativo de las Naciones Unidas	Pablo Carrquiry 760, Lima 18, Perú	Telf. 0051-1-4426767 Fax. 0051-1-4424948
Luis Garnica	Asesor INRENA Ministerio Agricultura	Calle 17 No. 355 Urb. El Palomar, Lima 27, Perú	Telf. 0051-1-2243298 Fax. 0051-1-2243218
Fernando Hurtado	Director Técnico Proyecto PNUD AD/PER/96/B62 del UNOPS/PNUFID	Pablo Carrquiry 760, Lima 18, Perú	Telf. 0051-1-2643946 Fax. 0051-1-2643946
Jutta Krause	Coordinadora del Proyecto IICA-GTZ	Av. Paseo de la República 3211, Piso 5, Lima 27, Perú	Telf. 0051-1-421-0174 Fax. 0051-1-4424554
Volker Lehmann	Coordinador del Proyecto Control de Abusos de las Drogas GTZ-GmbH	Division 425 Dag-Hammarskjöld-weg 1-5, 65760, Eschborn, Alemania	Telf. 0049-6196-791344 Fax. 0049-6196-79715
Michael Maxey	Jefe de la Oficina de Gobiernos Locales y Desarrollo Alternativo del USAID	Larrabure y Unanue 110, Lima 1, Perú	Telf. 0051-1-4333200 Fax. 0051-1-4333200

PARTICIPANTE	INSTITUCION	DIRECCION	TELEFONO/FAX
Manuel Otero	Director Centro Regional Andino-IICA	Av. Paseo de la República 3211, Piso 8, Lima 27, Perú	Telf. 0051-1-4228336 Fax. 0051-1-4424554
Víctor Palma	Secretario Ejecutivo PROCTROPICOS	Av. Paseo de la República 3211, Piso 5, Lima 27, Perú	Telf. 0051-1-4228336 Fax. 0051-1-442-4554
Víctor Plaza Vidaurte	Jefe del Programa Desarrollo Alternativo - INADE	Los Libertadores 690, Lima 27, Perú	Telf. 0051-1-4217345 Fax. 0051-1-4219866
Martín Ramírez	Representante del IICA-Perú	Av. Paseo de la República 3211, Piso 8, Lima 27, Perú	Telf. 0051-1-4228336 Fax. 0051-1-4424554
María Jesús Reinafarje	Viceministra de Coop. Intl. Secretaria Ejecutiva SECTI-Ministerio de la Presidencia	Av. José Pardo 275, Lima 18, Perú	Telf. 0051-1-4477147 Fax. 0051-1-4478888
Robert Rosskamp	Coordinador del Proyecto Café Orgánico	Alcanfores 1245, Lima 18, Perú	Telf. 0051-1-4457941 Fax. 0051-1-4457941
Udo Theilen	ATP AIDIA-GTZ	Av. Pardo 275, Lima 18, Perú	Telf. 0051-1-4465619 Fax. 0051-1-4465619
Patrice Vandenberghe	Director del PNUFID	Pablo Carriquiri 760 Lima 27, Perú	Telf. 0051-1-4426767 Fax. 0051-1-4424948
Manuel Villavicencio	Oficial de Programas de la FAO	Manuel de Freyre Santander 214, Lima 18, Perú	Telf. 0051-1-4479757 Fax. 0051-1-4472640
Rainer Willingshofer	Asesor de la GTZ en SECTI - Ministerio de la Presidencia	José Pardo 275, Lima 18, Perú	Telf. 0051-1-4478888 Fax. 0051-1-4477147
OTROS:			
Gustavo Quiroz Arbulú	Relator Consultor Independiente	Av. La Mar 457, dpto. 201 Santa Cruz, Lima 18, Perú	Telf. 0051-1-4420441 Fax.
Violeta Madaueño Ortiz	Relatora Consultor Independiente	Av. La Mar 457, dpto. 201 Santa Cruz, Lima 18, Perú	Telf. 0051-1-4420441 Fax.
Jan Kresin	Consultor Independiente GTZ	Muthesiustr. 14 12163 Berlin, Alemania	Telf. 0049-3079-29515 Fax.





Av. La Universidad s/n La Molina Lima 12 - Casilla Nº 2791 - Lima 1
Telefax 4350606 - 4350836