

Un enfoque diferente al problema de la coca en el Perú

MIGUEL ORDINOLA¹

Los esfuerzos de los últimos años para reducir las áreas de coca ilícita en el Perú no han logrado resultados suficientes. De hecho, durante 2005 se produjo un incremento neto de la superficie de coca de casi 40% (equivalente a 10.500 hectáreas). Pero lo más preocupante es que la superficie nueva, de 22.733 hectáreas, fue el mayor incremento de los últimos años.²

Una serie de causas explican esta expansión de las actividades económicas ilícitas en las zonas de selva: escasas capacidades y oportunidades para desarrollar actividades económicas lícitas viables; poca atención a las condiciones para el desarrollo humano (atención a las personas); débil desarrollo de acciones tendientes a mejorar el capital social (organizaciones locales); pobre participación de la institucionalidad local en las acciones implementadas (gobiernos locales, instituciones del Estado); débil provisión de servicios sociales de calidad articulados a otras acciones promovidas; débiles espacios de diálogo (en los ámbitos local y nacional) para la armonización de las diferentes intervenciones.

La fuerte relación entre actividades ilícitas y pobreza está comprobada por información disponible del año 2004, que indica que los distritos donde se siembra coca son considerados, en su mayoría, como «muy pobres», en contraste con los distritos sin cultivos de coca que son considerados, en promedio, como «pobres».³

LOS INTENTOS ANTERIORES

Las respuestas que se han dado para afrontar esta situación han variado en los últimos años. Los primeros proyectos de desarrollo alternativo fueron diseñados con la estrategia de «sustitución de cultivos», buscando reemplazar físicamente los cultivos de coca por otros de rentabilidad similar. Las experiencias mostraron que, para ser viables, estos proyectos necesitaban otros apoyos complementarios, como el de infraestructura vial y de mercado.⁴

En la década de 1990 se promueve la estrategia denominada «sustitución de la economía de los cultivos ilícitos», que comprendía actividades de agroindustria, comercialización y otros servicios, pero como se implementó en zonas de altos costos de transacción (por su lejanía a los mercados) su viabilidad económica⁵ se vio fuertemente limitada.

Desde 2002, los proyectos que cuentan con financiamiento del gobierno de Estados Unidos han condicionado su asistencia en desarrollo alternativo a la «autoerradicación» de los cultivos de coca ilícita. También en años recientes se ha comprendido que el desarrollo alternativo, para ser sostenible, requiere tomar en cuenta tanto condiciones económicas como sociales, políticas y ambientales mínimas (enfoques multisectoriales e integrales).⁶ Sin embargo, todavía estos programas se vienen llevando adelante de manera aislada y sin conexión entre los diferentes componentes.

UN ENFOQUE DIFERENTE

Hay que partir de reconocer la necesidad de disminuir las áreas actualmente sembradas de coca ilícita mediante una política combinada y armonizada de acciones de desarrollo alternativo, interdicción,

prevención, erradicación y conservación del medio ambiente. En el caso particular del desarrollo alternativo, se debe aplicar una estrategia que combine adecuadamente los procesos de autoerradicación y la promoción del desarrollo, en el sentido de promover compromisos mutuos para ingresar a un proceso de transición hacia una economía lícita, pero sin condicionar la aplicación del programa a una autoerradicación *ex ante*. Esta condicionalidad limita la generación de mecanismos de confianza con la comunidad,⁷ pero también debe entenderse que la autoerradicación es totalmente necesaria.

Un camino realista consiste en relacionar los procesos de autoerradicación con la consecución de resultados visibles y tangibles de las intervenciones implementadas. Los procesos de generación de confianza son más efectivos y sostenibles cuando los productores perciben un flujo real (y potencial) de beneficios económicos y sociales. En tal sentido, se debe aplicar una estrategia que combine en el tiempo tanto las acciones de promoción del desarrollo como la implementación de la autoerradicación, sin poner a esta última como condición previa, aunque sí sería una condición que la comunidad fije metas concretas de autoerradicación en su Plan de Desarrollo Comunal, vinculado a los compromisos de apoyo de los diferentes programas y otros actores claves (gobierno local y entidades descentralizadas del Estado). El gráfico resume un modelo de intervención diferente a los aplicados hasta la fecha.

En vista de la estrecha relación entre pobreza y actividades ilícitas, es preciso proponer acciones dirigidas a: incrementar los ingresos provenientes de las actividades económicas lícitas; fortalecer a la sociedad civil y la gestión local, regional, nacional; y mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales.

Las acciones para generar ingresos pasan por la organización de cadenas productivas como estrategia para promover la competitividad, la promoción de acuerdos comerciales entre la empresa privada y las organizaciones de productores, el desarrollo de mercados de asistencia técnica local, programas de capacitación y entrenamiento para el desarrollo de negocios y sistemas de información de mercado para la toma de decisiones. En las zonas cocaleras existe potencial para trabajar diversas actividades productivas, y la práctica ha demostrado que estas se refuerzan con actividades ligadas al fortalecimiento de la organización comunal (local) y la atención a la población para el cambio de comportamiento en relación con las actividades ilícitas.

El fortalecimiento de la sociedad civil y la gestión local exige desarrollar programas de comunicación para el cambio de comportamiento respecto de las actividades ilícitas y programas de tratamiento para mejorar la autoestima y enfrentar temores (en relación a la erradicación), centrados en mujeres, hombres y jóvenes. Para fortalecer el capital social, se debe promover la organización y gestión de la población, el desarrollo de planes comunales articulados al presupuesto participativo y la autoerradicación, y el diseño e implementación de fondos concursables.

Para incrementar la presencia efectiva del Estado en estas comunidades, se debe promover el fortalecimiento del marco institucional en el ámbito local (programas de sensibilización y fortalecimiento de gobiernos locales, programas de capacitación para el diseño y gestión del presupuesto participativo, diseño e implementación de fondos concursables para el cofinanciamiento de iniciativas locales). También se trata de fortalecer la provisión de servicios sociales de calidad, fomentando el acceso a servicios de salud y educación de alta calidad, la organización y capacitación para la gestión de sistemas de agua y saneamiento y sistemas de información para la priorización de servicios de salud y educación.

Por último, es importante asegurar que diversas instituciones (incluyendo DEVIDA y otros proyectos) coordinen intervenciones de desarrollo alternativo en los ámbitos local, regional y nacional, para lograr incidencia política, intercambiar experiencias y mejorar los procesos de desarrollo alternativo en los espacios locales. Todas las actividades se deben ejecutar en asocio con municipalidades, universidades locales y regionales, proyectos sectoriales (Caminos Rurales, SENASA, FONCODES), ministerios sectoriales (Agricultura, Salud, MIMDES), ONG locales y la empresa privada.

TRÁNSITO VIABLE A UNA VIDA LÍCITA

Para darle viabilidad al tránsito hacia una vida basada en actividades lícitas se requiere: (i) *la construcción de redes y alianzas*: la sostenibilidad del modelo de intervención radica en la construcción de redes y alianzas involucradas en la solución del problema de la expansión de las actividades ilícitas en las zonas de trabajo; (ii) *la articulación programática* entre los diversos componentes y objetivos constituye una condición para la sostenibilidad de los procesos y resultados (esto tiene su expresión a nivel de una misma población en la que confluyen intervenciones multisectoriales); (iii) *la comunicación para el cambio de comportamiento*: todas las acciones educativo-comunicacionales se deben desarrollar desde la perspectiva del cambio conductual, con enfoque de género e interculturalidad, para lo cual se parte de los conocimientos, actitudes y prácticas de la población objetivo, a fin de generar una cultura crítica hacia las actividades económicas ilícitas; (iv) *el desarrollo territorial*: las intervenciones se deben planificar sobre la base del territorio, entendido como el conjunto organizado, complejo y vivo de relaciones económicas, sociales y culturales de la sociedad civil y el Estado. Hay que promover especialmente la participación de las mujeres en las diferentes actividades y también validar la construcción participativa de planes de manejo ambiental para evitar posibles impactos negativos de las diversas actividades que se van a implementar.

- 1 Economista agrícola, actualmente es Coordinador del Proyecto INCOPA en el Centro Internacional de la Papa (CIP). El presente artículo se basa en las ideas formuladas en el marco de un trabajo de consultoría desarrollado para CARE-Perú.
- 2 «Programa de Desarrollo Alternativo: Resultados 2005». DEVIDA, abril de 2006.
- 3 «Perú: Monitoreo de cultivos de coca». Naciones Unidas (Oficina contra la Droga y el Delito) – DEVIDA, junio de 2005.
- 4 El documento «Análisis económico de la coca en relación a productos sustitutos en Ceja de Selva», informe de consultoría a la Misión de la Universidad Estatal de Carolina del Norte en el Perú (1989), indica que para esa época la rentabilidad de la coca en relación con potenciales productos sustitutos (pimienta, palma aceitera, té, cacao, café, entre otros) era ocho veces mayor.
- 5 En «Análisis técnico, económico y social» (Counternarcotics Sustainable Development – CSD. Project AID/Perú, diciembre de 1994) se reporta que en las zonas apoyadas para lograr un desarrollo alternativo existía una variedad de plantas agroindustriales que se encontraban abandonadas o subutilizadas.
- 6 Ejemplos de estos enfoques son el Proyecto de Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza (PRODATU), implementado por KfW (con fondos de canje de deuda con el Gobierno de la República Federal de Alemania), y el Proyecto PRODAPP, implementado en zonas de Selva Central con fondos de la Unión Europea, aunque estos no tienen un enfoque explícito de autoerradicación de coca. El actual operador de USAID en el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) también intenta aplicar un enfoque más integral.
- 7 Según información de DEVIDA (documento de la nota 2), el número de convenios firmados ha estado entre 18 y 318, pero entre años han sido muy inestables. También existe evidencia de que miembros de las comunidades firmantes no declaran toda su área de coca y siguen sembrándola ‘en el monte’ como mecanismo de seguridad.