

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



¿Desarrollo hacia dónde?: El análisis de la coalición promotora del desarrollo alternativo en Tocache

Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno que presenta:

Walter Antonio Moscoso Ríos

Asesora: María Rosa Alayza Mujica

Junio del 2018

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE EL DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL PERÚ Y EL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	1
1.1 La literatura sobre el Desarrollo Alternativo en el Perú	2
1.2 El marco teórico: las Coaliciones Promotoras (ACF) y la Transferencia de Políticas	7
1.2.1 La Transferencia de Políticas	7
1.2.2 Las Coaliciones Promotoras (ACF)	9
2. LA TRANSFERENCIA DE LA POLÍTICA: EL DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL PERÚ Y EL MUNDO	13
2.1 La evolución del Desarrollo Alternativo a nivel internacional	13
2.2 Los primeros antecedentes del Desarrollo Alternativo en el Perú	17
2.3 El Desarrollo Alternativo durante los noventa e inicio del siglo XXI	22
2.4 La actualidad del Desarrollo Alternativo en el Perú	28
2.4.1 La Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas: el documento guía	28
2.4.2 ¿Qué proyectos financia el Desarrollo Alternativo?	31
2.4.3 ¿Cómo se implementa esta política y a cuántas familias involucra?	32

3. LA COALICIÓN PROMOTORA Y EL “MILAGRO TOCACHE”	35
3.1 El contexto del inicio: el regreso a la democracia y la política antidrogas	35
3.2 La presentación de los actores de la coalición	38
3.3 El sistema de creencias de la coalición	40
3.4 La participación de los gobiernos subnacionales en la coalición promotora	52
3.4.1 El Gobierno Provincial de Tocache y el Desarrollo Alternativo	55
3.5 Del “modelo San Martín” al “milagro Tocache	69
3.6 La difusión interna del “modelo”: el “éxito” del Alto Huallaga y el “fracaso” del VRAEM	74
3.7 Las implicancias del “modelo” en la relación Estado-sociedad civil	79
3.7.1 El movimiento cocalero y el gobierno de Ollanta Humala: la coalición y el cambio que nunca fueron	79
4. LA ADAPTACIÓN DEL DESARROLLO ALTERNATIVO EN TOCACHE	95
4.1 El contraste entre la legalidad y la ilegalidad: el surgimiento de la promesa de la asociatividad	100
4.2 La cadena de valor del cacao en Tocache	108
4.3 La cadena de valor de la palma aceitera en Tocache	118
CONCLUSIONES	128
BIBLIOGRAFÍA	134
Anexos	148

RESUMEN

La transformación productiva de la región San Martín implicó la reducción de la incidencia de la economía de la coca y la expansión de cultivos alternativos como el cacao, el café y la palma aceitera. El cambio suele ser explicado por la convergencia permanente de una diversidad de instituciones públicas y sectores de la sociedad civil. Es decir, por la intervención de una coalición de amplia base que promovió el Desarrollo Alternativo, un eje de la política de drogas en el Perú y cuyo objetivo principal es controlar la extensión de cultivos ilícitos en el país.

Este análisis es parcialmente acertado; sin embargo, proponemos que el proceso de implementación del Desarrollo Alternativo en este territorio, más que una historia de convergencias, es principalmente un continuo de tensiones. El proceso de adaptación de esta política en Tocache, provincia emblemática del “modelo San Martín” y caso de estudio de la investigación, involucró “una serie de restricciones cognitivas, organizacionales y política-administrativas” propias de un proceso de difusión de políticas. Esta historia de tensiones estuvo compuesta por divergencias entre los propios aliados extraterritoriales, los cuales promovieron estrategias diferentes y afines a diversas posiciones ideológicas contextualizadas en la discusión internacional de políticas de drogas. Las divergencias también se identifican en la interacción con los actores endógenos de la provincia, como las elites políticas y los productores agrarios locales. Finalmente, mediante un análisis de la cadena de valor del cacao y de la palma aceitera, concluimos que en Tocache, antes que el predominio de los objetivos del Desarrollo Alternativo, se reconoce una superposición entre prácticas enraizadas previamente y las nuevas instituciones que surgieron en el proceso de consolidación agraria lícita.

Para los fines del estudio, se aplicó una metodología cualitativa, mediante la revisión de literatura especializada en la materia, así como de reportes oficiales de las instituciones que participaron en la implementación de esta política en San Martín. También, se incluyeron entrevistas semiestructuradas realizadas en Tocache, Tarapoto y Lima, las cuales permitieron reconstruir, de manera parcial, el proceso histórico de aplicación de esta política en el caso y periodo seleccionado (2001-2017).

INTRODUCCIÓN

En la década de los ochenta e inicios de los noventa, la región San Martín fue uno de los principales focos de la subversión en el Perú y del tráfico ilícito de drogas a nivel mundial. En términos politológicos, una extensa *área marrón* (O'Donnell 1998: 8) situada en la Amazonía peruana, en la cual la ilegalidad, la violencia y la pobreza constituían los principales componentes del contexto local. Sin embargo, décadas después, el panorama de esta región fue transformado radicalmente, al punto de ser presentada por diferentes autoridades políticas como un “modelo” de desarrollo que debería ser replicado en otras regiones del país^{1 2}.

Entre 1992 y 2016, la extensión de cultivos de coca en la región San Martín fue reducida de 28600 a 656 ha, según registran reportes de las Naciones Unidas (García 2013: 9, UNODC 2017). Mediante la política del Desarrollo Alternativo –la cual ha sido implementada en diferentes países productores de drogas ilícitas de

¹ En su discurso presidencial del 2010 por Fiestas Patrias, Alan García sostuvo lo siguiente: “En cuanto a la seguridad pública y la lucha antiterrorista, he dicho a inicio que estas son aún insuficientes, aunque en la zona del Huallaga se han alcanzado logros con erradicación, los cultivos alternativos y el Modelo San Martín” (Cabieses 2010: 2).

² En 2013, el presidente Ollanta Humala, en el contexto de una visita que realizó a esta región para inaugurar obras de infraestructura vial, indicó que “San Martín es un modelo de desarrollo”. Véase: “San Martín es un modelo de desarrollo, que no se convierta en corrupción”, en *Voces*, 1 de marzo del 2013. Disponible en: <<https://www.diariovoces.com.pe/923/san-martin-es-un-modelo-de-desarrollo-que-no-se-convierta-en-un-modelo-de-corrupcion>>.

América Latina, África y Asia- los cocales fueron progresivamente reemplazados por cultivos lícitos como el cacao, el café, el algodón y la palma aceitera; mientras que la pobreza monetaria regional disminuyó de 66.9% a 23.1% en el decurso del periodo 2001-2016 (Herrera 2002: 24, INEI 2017: 48). Así pues, “el cambio de actitudes de la población hacía un desarrollo y vida lícita”, el objetivo principal del Desarrollo Alternativo, devino en mayores niveles de paz y bienestar social en este territorio (DEVIDA 2012: 43).

¿Qué explica esta transición de una economía preponderantemente ilegal a una lícita? ¿Qué factores incidieron en el incremento de la riqueza regional? A modo de respuesta, la literatura que aborda el “modelo San Martín” –también llamado “milagro San Martín”- argumenta que, desde la década de los ochenta hasta la actualidad, actores provenientes de una diversidad de instituciones y sectores sociales implementaron acciones coordinadas para garantizar esta conversión productiva. Es decir, una coalición de amplia base compuesta por los siguientes actores: i) las agencias públicas responsables de las políticas de drogas del Estado peruano, ii) la cooperación internacional, iii) las élites políticas subnacionales, iv) las cooperativas y asociaciones de agricultores, así como v) los productores independientes. En la presente tesis denominaremos a este conjunto de actores como la coalición promotora del Desarrollo Alternativo³.

³ Si bien la presente investigación se enfoca en la aplicación del Desarrollo Alternativo, la pacificación y la desarticulación del tráfico ilícito de drogas en San Martín no logran ser explicadas, exclusivamente, mediante esta política. Debido a la fuerte presencia de organizaciones subversivas, como el Partido

De modo previsible, la notable conversión productiva y la pacificación de la región suscitó interés en sectores académicos y periodísticos. No obstante, aun cuando las estadísticas en materia de políticas de drogas y de reducción de la pobreza monetaria en San Martín no suelen ser cuestionadas, lo cierto es que no existe un consenso sobre el grado de éxito y viabilidad de este “modelo”. En términos generales, la bibliografía sobre el “modelo San Martín” puede ser dividida en dos grupos. Un grupo compuesto por investigadores que resaltan principalmente sus logros y otro que incluye a autores que se muestran críticos y escépticos en torno a sus resultados.

Sobre esta discusión, el argumento base del primer grupo es que el éxito del “modelo San Martín” radica en la confluencia permanente entre el Estado peruano, diversas agencias de la cooperación internacional, las elites políticas locales y los productores agropecuarios de la región (DEVIDA 2012; Estela 2011; García 2011, 2013; Manrique 2015, 2016; Novak et al. 2008; Villarán et al. 2012). Sin embargo, la convergencia de todos los actores que ejercen incidencia en la política del Desarrollo Alternativo no siempre es una condición presente en su implementación. Las elites políticas locales y la población pueden actuar como *desafiantes* (Eaton 2012) que obstaculizan las acciones del Estado. Esta condición

Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), en los ochenta y a inicios de los noventa, el accionar de las Fuerzas Armadas y Policiales fue fundamental para recuperar el control territorial de la zona.

adversa se registró en el Monzón, valle cercano a San Martín y ubicado en el Alto Huallaga⁴, en el decurso de la primera década del siglo XXI.

Desde esta perspectiva, la región San Martín constituye un caso exitoso de una progresiva construcción de *estatalidad*, mediante la penetración territorial de instituciones públicas y su efectividad para aplicar la legalidad (Manrique 2016). Asimismo, la implementación de una política de drogas *integral* que combinó acciones de interdicción, erradicación –tanto forzosa como voluntaria- y Desarrollo Alternativo, habría permitido darle sostenibilidad al “modelo” (DEVIDA 2012; Estela 2011; García 2011, 2013; Novak et al. 2008; Villarán et al. 2012). Por consiguiente, los proyectos orientados a fortalecer las capacidades productivas locales, así como la inversión en infraestructura vial y comercial, propiciaron condiciones para que los agricultores de la región sean los “protagonistas del crecimiento” (Villarán et al. 2012: 171). El “modelo San Martín” se diferenciaría de otros modelos de desarrollo, como la minería, en los que la población local no logra articularse, directamente, a la cadena productiva de la industria principal que promueve el crecimiento económico.

En contraposición, el sector más crítico de la academia y del periodismo duda sobre la viabilidad social, económica y medioambiental del “modelo”. Desde esta aproximación, aun cuando hay autoridades políticas que presentan a la

⁴ El Alto Huallaga es un valle conformado por veinte distritos situados en el sur de San Martín, en el norte de Huánuco y en el oriente de La Libertad (INEI 2015). Entre la década de los ochenta e inicios del siglo XXI, este valle fue el principal abastecedor de coca del Perú y uno de los centros más relevantes de producción de drogas ilegales a nivel mundial.

región San Martín como un ejemplo novedoso de política de drogas, debido a las estadísticas positivas en determinadas materias, en realidad no trascendería de la estrategia *ofertista* promovida por Estados Unidos. Un enfoque que privilegia acciones de control de producción de drogas ilícitas. Las medidas prohibicionistas afectarían principalmente a los eslabones menos influyentes y beneficiados del narcotráfico, como los productores de coca, quienes suelen vivir en condiciones de pobreza monetaria (Cabieses 2010, Gorriti 2010, Soberón 2014).

Para estos autores, mediante acciones de erradicación proseguidas por deficientes programas de Desarrollo Alternativo, se afecta la precaria economía rural. Por lo tanto, es previsible la resiembra de cultivos de coca en otras localidades, generándose apenas un *efecto globo* en la dinámica territorial del tráfico ilícito de drogas, sin que aquello implique una solución efectiva del problema (Cabieses 2010, Soberón 2014, Van Dun et al. 2013). Asimismo, los límites del Desarrollo Alternativo en la región se explicarían por una política poco consciente de los problemas y realidades locales que obstaculizan la conversión productiva del agricultor y su inserción en las dinámicas del mercado lícito (Cabieses 2010, Van Dun et al. 2013). En cuanto al componente medioambiental, la promoción de cultivos extensivos en zonas caracterizadas por su fragilidad medioambiental hace prever daños irreversibles en el ecosistema local, en el mediano y largo plazo (Cabieses 2010, Soberón 2014, Van Dun et al. 2013).

Esta literatura crítica sugiere, además, un “uso político” del “modelo” por parte de diferentes sectores políticos, a fin de legitimar a nivel nacional e internacional, la política antinarcóticos del Perú. Sobre este uso, Manrique (2015) cuestiona las narrativas propuestas por algunas agencias públicas, principalmente DEVIDA⁵, que presentan la transformación de San Martín como si se tratase del producto de una estrategia premeditada, en la cual el Estado peruano fue y es el principal protagonista del cambio. En ese sentido, aun cuando no duda en calificar a esta región como un caso “ya consolidado” de economía lícita (Manrique 2015: 82), el autor critica que en parte del discurso oficial se haya omitido la relevante participación de la sociedad civil, la cooperación internacional y las elites políticas locales, así como factores externos “como el alza del precio de los cultivos alternativos” y “el cambio en las rutas del narcotráfico” (Manrique 2015: 75).

Habiendo presentado las diferentes posturas en torno al “modelo San Martín” y al accionar de la *coalición promotora* del Desarrollo Alternativo, en la presente investigación sostenemos que es necesario proponer una investigación en donde se maticen ambas posiciones. Partimos de la premisa de que “las historias de las coaliciones no pueden ser contadas en blanco y negro”, pues lo regular es que sus estrategias “mezclen éxitos y fracasos” (Fernández et al. 2014: 42-43). A continuación, señalamos los vacíos que pretendemos analizar en esta tesis.

⁵ La Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) es el Organismo Público Ejecutor del Estado peruano cuya función es diseñar y dirigir la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas. A partir del 2002, en la gestión del presidente Alejandro Toledo, esta institución reemplazó a la Comisión de Lucha Contra las Drogas (CONTRADROGAS).

En primer lugar, las investigaciones que destacan los resultados positivos de la coalición promotora del Desarrollo Alternativo suelen referirse a la afinidad de visiones de los diferentes aliados que la componen, como si se tratasen de actores homogéneos. Sostenemos que este sesgo se explicaría, parcialmente, por la connotación exitosa del “modelo”. Rara vez se hace referencia sobre las discrepancias al interior de la coalición y cómo fueron canalizadas. Por lo tanto, i) el primer objetivo general de la tesis es identificar los elementos de convergencia de los aliados de la coalición y las múltiples tensiones entre las racionalidades de los actores inmersos en el Desarrollo Alternativo. Al exponerse las tensiones internas, es posible entender de manera más efectiva las limitaciones de las estrategias desplegadas por la coalición, así como identificar en qué puntos, y en cuáles otros no, se presenta esta convergencia que propone parte de la literatura examinada.

En segundo lugar, los autores que argumentan sobre el “uso político” del “modelo San Martín”, no profundizaron en el hecho de que las estrategias aplicadas en la región distan de conformar un paradigma homogéneo. En realidad, en las casi cuatro décadas de historia del Desarrollo Alternativo en San Martín⁶, la política ha sido implementada bajo diferentes modalidades e incluso de manera simultánea. Por ejemplo, mientras que las iniciativas financiadas por la cooperación alemana no solicitaron la erradicación como condición en sus

⁶ Si se considera, como punto de partida, la implementación del Programa Especial para el Alto Huallaga (PEAH). En la tercera sección se explicará el contexto del surgimiento de esta iniciativa.

programas de Desarrollo Alternativo, los programas posterradicación de DEVIDA complementados por USAID⁷ solo ingresaron a territorios donde se había eliminado el cultivo ilícito, previo compromiso de la comunidad a no resembrarlo.

Por consiguiente, ii) el segundo objetivo general es identificar cuál es el tipo de estrategia que la coalición, o una parte de ella, presenta como exitosa y cuál es la posición, en la discusión internacional de políticas de drogas, que el éxito del “modelo San Martín” legitimaría y sustentaría. Asimismo, en tanto las políticas de drogas se aplican en contextos que pueden llegar a ser adversos, la importancia de este objetivo radica en entender las implicancias del “modelo” en la relación del Estado con determinados sectores de la sociedad civil, como los productores de coca organizados. Vale decir, reconocer si es que en este caso, el Estado peruano optó por modelos orientados al consenso o por estrategias más impositivas.

En tercer lugar, sostenemos que las publicaciones que cuestionan la sostenibilidad y alcances del “modelo San Martín” son importantes, pues relativizan y matizan algunas hipótesis propuestas por el primer grupo. Sin embargo, al privilegiarse las críticas sobre elementos deficitarios de la política, por más válidas que estas pueden ser, también se omiten las *ventanas de oportunidad* que el Desarrollo Alternativo propicia al productor local. Al respecto, los componentes de esta política pueden contribuir a equilibrar, a favor del productor agropecuario, condiciones estructurales adversas vinculadas a situaciones de

⁷ La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

pobreza y debilitamiento del tejido social, rasgos propios de una zona postconflicto como la región San Martín.

En ese sentido, iii) el tercer objetivo general de la investigación es reconocer cómo está política es aplicada en un contexto compuesto por múltiples variables económicas, sociales, políticas, históricas y medioambientales. La implementación implica, inexorablemente, un proceso de adaptación. En consecuencia, es necesario considerar que la política del Desarrollo Alternativo, en conjunción con las variables expuestas, puede promover diferentes escenarios en los que las capacidades de agencia de los productores son heterogéneas.

Debido a que la adaptación de la política depende de la coalición que la promueve –y por extensión, de sus tensiones internas también-, lo más probable es que a lo largo del texto, el primer y el tercer objetivo general dialoguen continuamente. Por ello, más que componentes excluyentes, ambos objetivos deben ser interpretados como las dos caras de una *moneda*, que es la implementación del Desarrollo Alternativo en un territorio. Para los fines propuestos, se procedió a seleccionar la provincia de Tocache como caso de estudio. La idea de un “modelo San Martín” puede sugerir que los alcances y límites del Desarrollo Alternativo en la región han sido uniformes en todas sus provincias. No obstante, es importante destacar que, en la práctica, se observan resultados heterogéneos, pudiéndose establecer dos zonas claramente diferenciadas.

En las provincias situadas al norte de San Martín –como Rioja, Moyobamba, Lamas, San Martín, Picota y El Dorado-, los cocaes son casi inexistentes; mientras que en el sur -Tocache y un sector de Mariscal Cáceres-, a pesar de los importantes avances en materia de políticas de drogas, el narcotráfico aún persiste (García 2011: 13). En ese sentido, el hecho de que durante la primera década del siglo XXI, las acciones de erradicación se hayan concentrado en ambas provincias de la región por causa de la resiembra (DEVIDA 2012: 19), es evidencia de cierta renuencia al cambio. Y de modo más preciso, Tocache sería el caso más representativo de esa situación.

Tabla 1. Media anual de hectáreas de coca en Tocache (provincia), San Martín y Perú, durante los periodos 2002-2012 y 2013-2016

Año	Tocache	San Martín	Perú
Media anual 2002-2012	900	952	54054
Media anual 2013-2016	773	797.75	44225

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de UNODC (2011, 2012, 2013a, 2014a: 14-15, 2014b, 2015, 2016, 2017).

A partir de la Tabla 1, en primer lugar se concluye que hubo una disminución de la media anual de la extensión de cocaes entre los periodos 2002-2012 y 2013-2016, a nivel provincial, regional y nacional. En segundo lugar, también es evidente que Tocache constituye el *reducto* de la producción de coca en San Martín. Es decir, la concentración de la ilegalidad en una región que, desde fines

de la primera década del siglo XXI, es presentada como un modelo de desarrollo y un paradigma de aplicación de políticas de drogas.

No obstante, pese a la permanencia de la economía de la coca, Tocache muestra cambios radicales en su estructura productiva. En los ochenta, periodistas e investigadores de la época emplearon el término “tocachización” para referirse a aquellas economías en las que las plantaciones de coca habían sustituido a los cultivos lícitos de la localidad (CVR 2003: 338). En contraposición, lo que en predomina actualmente en Tocache son las hectáreas de palma aceitera, arroz, café y cacao (Municipalidad de Tocache 2008: 31), siendo este último cultivo el más representativo de esta transformación productiva. Tocache es la principal provincia cacaotera de San Martín, al presentar la mayor cantidad de plantaciones, así como el mayor volumen de producción en la región (DRASAM 2016: 9-11). Debido a esta evolución, también es posible identificar referencias en torno a un “milagro Tocache” (UNODC 2011a), el cual debería ser “replicado en otras cuencas cocaleras” (UNODC 2011b: 21).

Por consiguiente, Tocache aún es una provincia “en proceso de consolidación del Desarrollo Alternativo” (Falconí 2012: 11), que evidencia una sostenida reducción de producción de coca y un progresivo incremento de los cultivos alternativos. Sin embargo, la literatura crítica del “modelo” expone también las falencias que afectan negativamente sus alcances. A modo de comparación, Tocache contrasta con la región norte de San Martín, pero también con varias

provincias que componen el VRAEM⁸, en donde a pesar de las estrategias de seguridad y de desarrollo, el espacio cocalero viene incrementándose. En este carácter ambiguo recae la selección, pues constituye un caso que permite proponer una discusión que trascienda una lógica polarizada de fracaso-éxito.

Sobre la delimitación del periodo de análisis, se procedió a seleccionar el periodo 2001-2017 por dos razones. En primer lugar, entre el 2001 y el 2008 hubo una serie de protestas permanentes de productores de coca de coca en el Alto Huallaga y en otras zonas del país, los cuales se oponían a las medidas de erradicación aplicadas por el Estado peruano. Por ello, este periodo de constante tensión permite analizar el accionar de la coalición en su relación con actores que se mostraban desafiantes a las políticas de drogas implementadas.

En segundo lugar, entre el 2008 y el 2017, se identifica un periodo de relativa paz, en el que el movimiento cocalero ha perdido incidencia en los productores locales, debido a fisuras internas y a su incapacidad de detener permanentemente las medidas de erradicación. En ese contexto, los principales retos de la coalición radicaron, principalmente, en consolidar el modelo de Desarrollo Alternativo. Por lo tanto, el periodo delimitado (2001-2017) permite entender la capacidad de adaptación de la coalición, de acuerdo a los diferentes desafíos que fueron surgiendo en la implementación de la política.

⁸ Sigla abreviada para referirse al Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro. Con la caída de la producción de coca en el Alto Huallaga, el VRAEM se convirtió en el principal productor de este cultivo ilícito en el Perú a fines de la primera década del siglo XXI.

Proponemos como hipótesis general que la coalición promotora del Desarrollo Alternativo -de origen territorialmente exógeno- estuvo orientada a consolidar un modelo de desarrollo, según el cual las reglas del libre mercado lícito se presentan como ventajosas en relación al narcotráfico. El proceso de adaptación de esta política en la realidad local involucró “una serie de restricciones cognitivas, organizacionales y político-administrativas” (Dussage 2012: 51). En un contexto de precariedad económica e institucional, pese a cuestionamientos y resistencias iniciales, la coalición pudo incluir a actores endógenos como las elites políticas. Aun con la alineación de las autoridades subnacionales, es posible identificar tensiones cuyo origen radica en la divergencia de racionalidades en torno al uso del presupuesto y en las dinámicas de competencia política local.

Asimismo, los aliados extraterritoriales promovieron en Tocache diferentes estrategias de Desarrollo Alternativo. La diferencia principal en las estrategias aplicadas se encuentra contextualizada en un debate internacional de políticas de drogas, en el cual posiciones a favor del enfoque de Control de daños discuten con visiones afines a la propuesta de Guerra contra las Drogas. A pesar de la variedad de actores y estrategias inmersas en la consolidación del “modelo San Martín”, un sector de la coalición ha empleado el éxito de este caso como evidencia de que el enfoque integral funciona empíricamente.

Este planteamiento sostiene que el Desarrollo Alternativo y la erradicación de cultivos ilícitos son medidas complementarias, aun cuando se pueden generar

condiciones de conflictividad social que surgen como reacción. Parte del éxito de esta coalición radicaría en haber reducido la incidencia de la economía de la coca, pese a la oposición de organizaciones provenientes de la sociedad civil, las cuales no fueron concebidas como potenciales aliados en las políticas de control cultivos.

En el plano social y económico, la propuesta de desarrollo de la coalición, entra en tensión con prácticas locales. Mediante un análisis de las cadenas de valor del cacao y de la palma aceitera, proponemos que el *mercado ideal* contrasta con el *mercado real* de la provincia, identificándose rutinas generalizadas de ilegalidad, informalidad y competencia desleal. Aunque, ciertamente, se observan diferentes capacidades de agencia en los productores locales, pues a pesar del contexto de precariedad, trayectorias históricas en la provincia y componentes del Desarrollo Alternativo pueden resultar funcionales para equilibrar desventajas estructurales.

La metodología aplicada es cualitativa y se basó en la sistematización de información obtenida de fuentes secundarias como reportes oficiales e investigaciones especializadas en la materia. Asimismo, se realizó una serie de entrevistas semiestructuradas a diferentes actores involucrados en la política⁹, las cuales permitieron reconstruir parcialmente el proceso histórico e identificar sus posiciones en la discusión sobre el “modelo”. El trabajo de campo en la región San

⁹ Para mayor detalle, ver el Anexo 1.

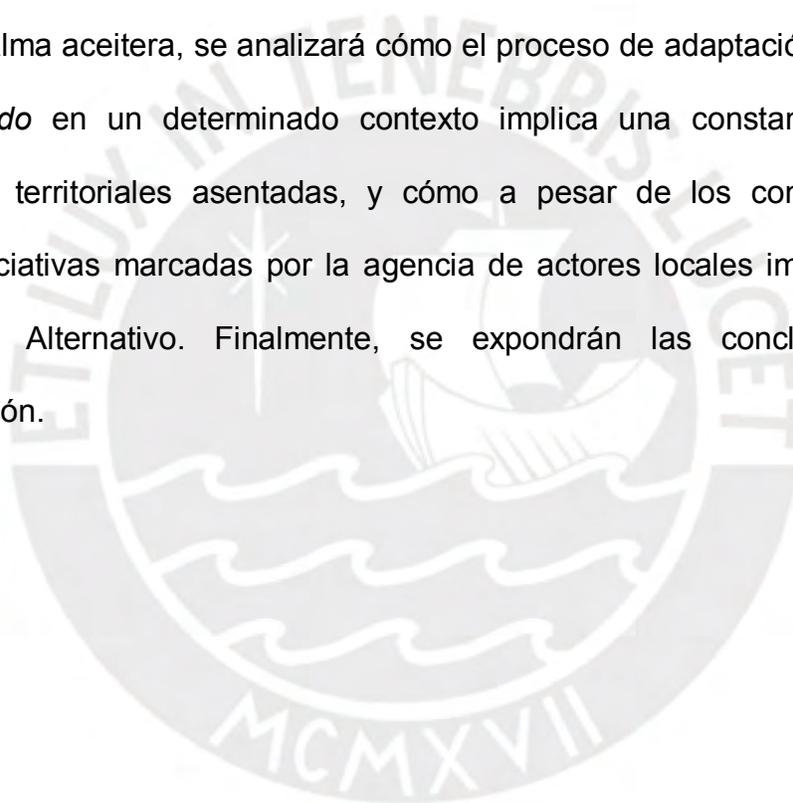
Martín se realizó en octubre del 2017. Las entrevistas e información recopilada durante ese viaje provienen de Tocache y Tarapoto.

La estructura del texto es la siguiente. En la primera sección, se presentará una revisión bibliográfica sobre la política del Desarrollo Alternativo en el Perú y se reconocerá el vacío en el estado de la cuestión que se pretende abordar en esta investigación. A partir del identificado, se establecerá un objetivo secundario que complementará a los tres objetivos generales presentados previamente. Asimismo, se justificará el marco teórico seleccionado. Luego, en la segunda sección, se explicará el proceso de evolución y difusión de esta política a nivel internacional, presentando los primeros antecedentes del Desarrollo Alternativo en el Perú y su respectivo contexto histórico. Esta recopilación permitirá entender la trayectoria histórica de la política, así como los múltiples cambios en el modo de concebirla y aplicarla.

Posteriormente, en la tercera sección se abordará la composición, accionar y propuesta de desarrollo de la coalición en Tocache, identificándose las convergencias y tensiones internas. También se analizará como el “modelo San Martín” y el “milagro Tocache” han sido funcionales para sustentar determinadas posiciones en el debate político sobre las políticas de drogas. En la tercera sección, también se abordarán las implicancias del “modelo” en lo concerniente a la relación del Estado peruano con determinados sectores de la sociedad civil, como los productores de coca organizados, que inciden en la política

antinarcoóticos. A fin de abordar el objetivo propuesto, a modo de comparación, se presentará la estrategia de control de cultivos implementada por el Estado boliviano, desde el gobierno de Evo Morales, identificándose el rol ejercido por los agricultores y organizaciones locales en cada caso.

En la cuarta sección, mediante un análisis de las cadenas de valor de cacao y de la palma aceitera, se analizará cómo el proceso de adaptación de un *modelo de mercado* en un determinado contexto implica una constante tensión con dinámicas territoriales asentadas, y cómo a pesar de los condicionamientos, surgen iniciativas marcadas por la agencia de actores locales impulsados por el Desarrollo Alternativo. Finalmente, se expondrán las conclusiones de la investigación.



1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE EL DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL PERÚ Y EL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

En la introducción, se presentó un balance sobre las investigaciones concernientes al “modelo San Martín”, así como los vacíos identificados que se pretenden abordar en el presente estudio. En ese sentido, el estado de la cuestión sobre el “modelo” aborda la implementación de las políticas de drogas y de desarrollo en esta región del Perú; no obstante, también es posible identificar investigaciones que analizan la política del Desarrollo Alternativo y sus consecuencias en otros planos locales¹⁰ y a nivel nacional¹¹. Por consiguiente, tomando como planteamiento inicial los tres objetivos generales presentados en la introducción, el propósito de esta sección es evidenciar nuevos vacíos existentes en esta literatura, a fin de proponer objetivos específicos orientados a abordarlos.

¹⁰ Zegarra (2004) y Stockli (2014b, 2017) analizan el caso del valle del Aguaytía, en Ucayali; Casas (2015), el caso del valle del Monzón en Huánuco; Wildey (2016), el caso de Neshuya en Ucayali; Nacimiento (2016), el caso de Satipo en Junín. Asimismo, en un estudio de caso sobre la Cooperativa Agroindustrial Tocache, Ugarte (2014) aborda cómo los programas de Desarrollo Alternativo influyen en las dinámicas internas de estas organizaciones de productores.

¹¹ Ver Cabieses (2000, 2004), Zevallos (2012a, 2012b, 2016) y Parra y Guerra (2014).

1.1 La literatura sobre el Desarrollo Alternativo en el Perú

La mayor parte de las investigaciones sobre el Desarrollo Alternativo en el Perú analiza su aplicación desde principios del siglo XXI hasta la actualidad. Esta bibliografía centra el análisis en las estrategias de negociación entre los agentes estatales y los productores agropecuarios locales (Stockli 2014b, 2017), así como en la configuración recíproca de percepciones y memorias, en la burocracia pública y en la población beneficiaria, en torno a su implementación (Zegarra 2004). Asimismo, otros estudios han examinado cómo las diferentes políticas de drogas del Estado peruano propician múltiples reacciones en las organizaciones de defensa del cultivo de coca, proponiéndose que el Desarrollo Alternativo suele involucrar menores resistencias sociales en comparación a las acciones de erradicación (Zevallos 2012, 2016b).

A grandes rasgos, esta revisión expone tensiones entre el Estado peruano y sectores de la sociedad civil que inciden en la política de drogas. Algunos estudios han abordado sus causas, argumentándose que el Desarrollo Alternativo en el Perú ha presentado un enfoque impositivo, limitado y poco consciente de las potencialidades y condicionamientos locales (Cabieses 2000, 2004). Las incongruencias entre los objetivos que el Desarrollo Alternativo propone y el *habitus* (Bourdieu 1991: 92) de la población explicarían, por ejemplo, la situación de precariedad institucional de las cooperativas y asociaciones de productores agrícolas (Ugarte 2014). Desde este enfoque crítico, la política se asemejaría a un

*molde*¹² que no logra adaptarse al contexto geográfico y social de las zonas de aplicación.

Por ello, la incongruencia generaría incentivos para que los gestores locales del Estado peruano se vean en la necesidad de *flexibilizar* parcialmente los lineamientos de la política, a fin de garantizar mayores niveles de legitimidad y aceptación ante la comunidad (Casas 2015; Stockli 2014b, 2017). Por ejemplo, no reportar que los agricultores siembran cocales en otras locaciones alejadas, en tanto se reconoce que la economía familiar se ve afectada negativamente en el periodo posterradicación, mientras se esperan las primeras cosechas de los cultivos alternativos.

A modo de balance, sostenemos que aun cuando los estudios expuestos son funcionales para comprender las tensiones entre el discurso oficial y la realidad del Desarrollo Alternativo, llama la atención el menor interés por abordar el componente ideológico¹³ de esta política¹⁴. Sobre todo, si se considera que la aplicación de una política pública trasciende descripciones basadas en una serie

¹² *Molde* que no ha sido exclusivamente aplicado en el Perú, sino también en otros contextos geográficos y culturales que comparten como característica principal el ser productores de drogas ilícitas.

¹³ Para los fines de esta investigación, emplearemos una noción de ideología afín a la de Mannheim (1993) y Van Dijk. Al respecto, Mannheim (1993) propone que este concepto hace referencia a un conjunto de esquemas interpretativos de ideas y valores propios de una colectividad, cuya finalidad es legitimar socialmente sus acciones. De modo similar, Van Dijk (1999) sostiene que el poder que configura una ideología tiene efectos en el comportamiento de las personas y de las colectividades; es decir, trasciende lo meramente ideal y se manifiesta también en el discurso y en la práctica diaria. Así pues, en ambos autores, el componente de justificación social presenta gran relevancia.

¹⁴ Incluso, en parte de esta literatura se llega a afirmar que las negociaciones entre los operadores de los proyectos y los agricultores locales “no suelen tener un carácter ideológico” (Stockli 2014b, 2017), omitiendo que cualquier propuesta en una discusión se configura a partir de visiones e ideas en torno lo que se considera prioritario.

de indicadores, pues implica inexorablemente un proceso de legitimación social y político. Por consiguiente, en esta investigación compartimos la hipótesis de que “las ideas [propuestas por las coaliciones] no son epifenómenos de los procesos de cambio, sino una parte intrínseca de los mismos” (Fernández et al. 2014: 23).

En ese sentido, a pesar de que constituyen una minoría dentro de la literatura, es necesario presentar dos investigaciones críticas en las que se aborda, desde un enfoque ideológico, la política en cuestión. Al respecto, Nascimento (2016) y Wildey (2016) argumentan que en los objetivos del Desarrollo Alternativo se asume una serie de premisas ideológicas, las cuales no necesariamente encuentran correspondencia en la realidad donde se aplican. Se promueve un discurso del agricultor como potencial empresario próspero, que omite dos elementos claves.

En primer lugar, que el mercado dista de ser un escenario en el que todos los agentes participan y compiten bajo las mismas condiciones (Nascimento 2016). En segundo lugar, que el valor del emprendimiento no recibe, necesariamente, acogida en contextos de precariedad económica, en los que predomina el deseo de obtener ganancias inmediatas y de reducir al máximo los riesgos económicos (Wildey 2016). Ambas son premisas ciertamente presentes en la provincia de Tocache y constatadas durante el trabajo de campo.

En la presente investigación concordamos con ambas críticas. No obstante, las hipótesis expuestas sugieren la existencia de una pasividad generalizada¹⁵ en los productores beneficiarios de los programas de Desarrollo Alternativo. Ese tipo de argumentación puede subestimar que en la práctica, se identifican diferentes niveles de proactividad y de capacidad de agencia de los productores agropecuarios¹⁶. Por otro lado, si bien el Desarrollo Alternativo presenta como uno de sus principales componentes el eje productivo, en el que la lógica de una *economía de mercado* se encuentra presente, esta política trasciende lo estrictamente económico, pues como se reconocerá en las siguientes secciones, también aborda objetivos de fortalecimiento gubernamental, institucional y medioambiental de las localidades donde se aplica.

Por lo tanto, en la presente investigación se buscará identificar las premisas ideológicas inmersas en la propuesta de la coalición del Desarrollo Alternativo. Debido a la amplitud del *fenómeno ideológico*, consideramos que este objetivo específico puede ser incorporado a los tres objetivos generales consignados en la introducción. En lo que respecta al primer objetivo general, las convergencias y tensiones al interior de la coalición pueden ser explicadas tanto por diferentes racionalidades, así como por divergencias ideológicas en torno a cómo abordar un

¹⁵ Al respecto, Ugarte (2014) presenta una argumentación similar sobre los socios de la Cooperativa Agroindustrial de Tocache, los cuales habría desarrollado una *dependencia* de los fondos de la cooperación internacional, además de no mostrarse como agentes activos y leales de esta organización.

¹⁶ Este término alude a “la capacidad para identificar los propios intereses y capacidad para promoverlos en la interacción social”. En ese sentido, “las coaliciones pueden convertirse en catalizadoras de esa capacidad de agencia, al proporcionar las posibilidades y recursos para que los menos favorecidos identifiquen y promuevan sus propios intereses” (Fernández et al. 2014: 46).

problema público. Por ejemplo, la disyuntiva de emplear exclusivamente incentivos positivos a fin de incorporar al productor de coca en la política, u optar por un enfoque que involucre también incentivos negativos como la erradicación de cultivos ilícitos.

En segundo lugar, el “uso político” del modelo San Martín estaría vinculado al objetivo de legitimar social y políticamente un determinado enfoque de política de drogas: el de la *integralidad*. Una propuesta política que además de defensores y promotores, presenta también críticos en el Perú y a nivel internacional. Por lo cual, de acuerdo a las nociones de ideología presentadas anteriormente, sostenemos que las discusiones sobre políticas antinarcóticos implican inevitablemente un debate ideológico entre diferentes contrapartes¹⁷.

Por último, como se indicó previamente, el Desarrollo Alternativo tiene como finalidad insertar en una dinámica de mercado lícito y formal al productor agropecuario situado en una cuenca cocalera, lo cual involucra determinadas premisas ideológicas del desarrollo económico capitalista. Es decir, un sistema basado en la progresiva acumulación de bienes de capital y capital humano. En la siguiente sección se presentará y explicará el marco teórico que se pretende aplicar en la investigación.

¹⁷ En las siguientes secciones de la tesis, se explicará la contraposición entre el enfoque de Control de Daños y el de Guerra contra las Drogas.

1.2 El marco teórico: las Coaliciones Promotoras (ACF)¹⁸ y la Transferencia de Políticas

Debido a la complejidad del caso de estudio, se aplicará un enfoque compuesto por dos cuerpos teóricos: i) la transferencia de políticas y ii) las coaliciones promotoras. Al respecto, en este caso, el primer marco es funcional para explicar la influencia de actores internacionales en las decisiones públicas de un Estado, mientras que el segundo proporciona herramientas para entender cómo las ideas generadas en otros ámbitos geográficos influyen en la implementación de políticas. A continuación, se presentará la justificación de la selección de los dos marcos teóricos consignados:

1.2.1 La Transferencia de Políticas

Las investigaciones sobre la transferencia de políticas, o también llamada difusión de políticas, tienen como objetivo principal analizar por qué diferentes Estados adoptan un mismo tipo de política. Este enfoque asume que la toma de decisiones al interior de un Estado no se explica, exclusivamente, por la intervención de variables domésticas, pues agentes internacionales también participan activamente en la promoción de políticas de diversos sectores: salud, educación, medioambiente, finanzas, antidrogas, entre otras. Por consiguiente, los

¹⁸ Siglas de *Advocacy Coalition Framewok*.

gobiernos se presentan como “interdependientes”, pues “influyen en las decisiones de los [otros] gobiernos” (Elkins y Simmons 2005: 35).

¿Por qué aplicar este marco teórico en el caso seleccionado? En primer lugar, porque el Desarrollo Alternativo se trata de una política con casi cincuenta años de trayectoria a nivel internacional, aplicada principalmente en la región andina y en el sudeste asiático. En ese sentido, diferentes cooperantes han financiado proyectos con enfoques particulares. Cada financista ha propuesto sus propias condiciones y los Estados receptores se han alineado con el objetivo de recibir fondos y asistencia técnica en la materia. Sobre todo en contextos de precariedad económica e institucional, los actores internacionales constituyen una variable relevante a incluir en el análisis.

En segundo lugar, porque la difusión de una política involucra, de manera inevitable, su adaptación en un determinado espacio geográfico, cultural y político. Aun cuando los países andinos y del sudeste asiático comparten el rasgo de ser productores de drogas ilícitas, lo cierto es que cada territorio presenta “una serie de restricciones cognitivas, organizacionales y político-administrativas” (Dussauge 2012: 51). De esta forma, se plantea un reto a cada Estado, a fin de garantizar una aplicación realista y flexible que garantice la viabilidad política y social de la propuesta.

1.2.2 Las Coaliciones Promotoras (ACF)

La palabra *coalición* hace referencia a un conjunto de actores que opera de manera coordinada con el objetivo de alcanzar metas en común. No obstante, en el campo de las ciencias sociales, el concepto adquiere mayores niveles de especificidad en la medida que el análisis se enfoca en alguna particularidad de la coalición. Por ello, es posible identificar abstracciones como “coaliciones sociales, coaliciones redistributivas, coaliciones territoriales, coaliciones transformadoras”, entre otras (Meynard sf: 3).

En la presente tesis, se aplicará el marco teórico de las coaliciones promotoras. Este cuerpo teórico, que también suele ser denominado como coaliciones de causa o coaliciones de abogacía, fue desarrollado inicialmente por Paul Sabatier y Hans Jenkins-Smith a mediados de la década de los ochenta. Sin embargo, debido a que la propuesta recibió críticas, ambos autores incorporaron nuevas hipótesis y consideraciones. En términos generales, se trata de un modelo teórico que tiene como objetivo explicar cómo y por qué se producen cambios en la aplicación de políticas públicas, brindando un énfasis especial a la influencia de las ideas (Sabatier y Jenkins-Smith 1999). Este marco se enfoca en cómo las creencias, los valores y las percepciones concernientes a un problema público, se manifiestan en “la práctica” mediante el diseño e implementación de una política (Martinón 2017: 282).

Además, se parte de la premisa de que la unidad de análisis no es propiamente la política pública, ni una institución del Estado, sino más bien un *subsistema de política* (Gómez 2012:18). En ese sentido, este subsistema es una abstracción que incluye a “actores que provienen de una variedad de organizaciones públicas y privadas, y que están implicados activamente en un problema o asunto de política” (Sabatier 1993:17). Esta unidad de análisis no opera de manera autónoma o aislada. Sobre ese punto, resulta preciso indicar que el subsistema se encuentra inmerso en un espectro político más amplio y complejo, que se encuentra configurado por otras variables como “los parámetros relativamente estables, sucesos externos, estructuras de oportunidades de la coalición a largo plazo y recursos de los actores del subsistema de corto plazo” (Gómez 2012:19).

¿Por qué aplicar este marco teórico al caso seleccionado? Sobre todo, si se considera que fue concebido inicialmente para el análisis del sistema político de los Estados Unidos¹⁹. En primer lugar, la selección guarda correspondencia con el balance de la revisión de la literatura, pues debido al tratamiento especial que el ACF le brinda a la influencia de las ideas y discursos, este cuerpo teórico proporciona herramientas que se adaptan bien al reto metodológico que implica la presente investigación.

¹⁹ Es decir, un contexto que se caracterizaría por una cultura política consolidada (Gómez 2012: 23), en el que la ciudadanía participa de manera más activa en los asuntos públicos mediante su agregación en organizaciones y coaliciones.

En segundo lugar, la revisión bibliográfica apunta a la existencia de un trabajo articulado entre diferentes actores. Puesto que el caso seleccionado es concebido como un “modelo exitoso”, en un inicio sostuvimos que ha existido un menor interés en identificar las tensiones y discrepancias al interior de esta coalición promotora. Parte de estas tensiones se vinculan a diferencias en torno a cómo se concibe un problema, así como en los medios para abordarlo. Por lo tanto, el marco de las coaliciones puede contribuir a entender cómo estas discrepancias son canalizadas, en miras a alcanzar un objetivo en común.

En tercer lugar, este cuerpo teórico aborda en el uso de *información científica* por parte de las coaliciones, a fin de validar políticamente sus posiciones. En ese sentido, el caso seleccionado ha sido funcional para elaborar argumentos, e incluso un “modelo”, orientados a sustentar que el Desarrollo Alternativo debe ser complementado con acciones de erradicación de cultivos, sean estas voluntarias o forzosas. El “milagro Tocache” viene siendo presentado, a nivel nacional e internacional, como un modelo exitoso y replicable en otros contextos. Por lo cual, el marco teórico seleccionado permite analizar el uso político de la información para sustentar determinadas posiciones en el debate sobre políticas de drogas.

A modo de cierre, sostenemos que ambos enfoques teóricos son complementarios. Es decir, mientras que el marco teórico de la transferencia de políticas centra el análisis en la intervención de actores internacionales y en cómo los Estados adaptan en su territorio políticas aplicadas en otros contextos, el

cuerpo teórico de las coaliciones de causa se enfoca en el componente ideológico de las políticas, en la coordinación entre actores y en el uso científico de la información en las discusiones públicas. Por lo tanto, ambas teorías, antes que orientarse a analizar diferentes fenómenos, en realidad centran la atención en un componente determinado, facilitando una visión más compleja del tema de estudio.



2. LA TRANSFERENCIA DE LA POLÍTICA: EL DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL PERÚ Y EL MUNDO

La presente sección tiene como objetivo exponer cómo la noción de Desarrollo Alternativo se complejizó y adquirió nuevos ejes en su diseño, debido a que las acciones implementadas en diferentes partes del mundo no generaban los resultados esperados. Asimismo, se abordará el proceso histórico, comprendido entre la década de los ochenta y noventa, en el cual se contextualizaron los primeros antecedentes de la implementación de esta política en el Perú. Finalmente, se abordará el enfoque actual que presenta el Desarrollo Alternativo promovido por el Estado peruano.

2.1 La evolución del Desarrollo Alternativo a nivel internacional

Como se expuso en la introducción, el Desarrollo Alternativo es una política que se implementa en países productores de drogas ilícitas. Los primeros antecedentes logran se sitúan a inicios de la década de los setenta, en el

continente asiático (Salazar 2008). En la siguiente década, el Desarrollo Alternativo llegaría a la región andina, la principal y casi única abastecedora de coca del mundo (UNODC 2010b: 2).

Con aproximadamente medio siglo de historia, el Desarrollo Alternativo ha cambiado de enfoques y propuestas. Los cambios incorporados pretendían abarcar y resolver las múltiples falencias que se fueron presentando en la implementación. En la Tabla 2 se puede observar la evolución de esta política en el periodo comprendido entre 1970 y la actualidad, así como sus principales características en cada una de sus tres etapas.

Sobre esta evolución, sostenemos que en lo concerniente al análisis de las políticas públicas, el aprendizaje queda en manifiesto solo cuando se realizan modificaciones en el diseño e implementación (Sabatier 1999). La trayectoria histórica del Desarrollo Alternativo evidencia cómo un enfoque exclusivamente económico fue adquiriendo, progresivamente, componentes institucionales, sociales, políticos y medioambientales. Al ser una política implementada en diferentes regiones del mundo y cuyos reportes de evaluación son registrados por organismos multilaterales, como las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA)²⁰, el conocimiento y reconocimiento de las fallas en la aplicación se difundieron a nivel global.

²⁰ La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) es, al interior de la OEA, la instancia en la cual los países miembros discuten en torno al problema de las drogas y las políticas orientadas a controlar su oferta y demanda, como el Desarrollo Alternativo.

Tabla 2. Evolución del Desarrollo Alternativo a nivel internacional

Etapa	Periodo	Características
1. Sustitución de cultivos	Desde 1970 hasta 1985	Se trató de promover cultivos que generasen ingresos similares al ilícito. Posteriormente, se promovió la inversión en infraestructura social en las comunidades. Sin embargo, fracasó por su enfoque predominantemente economicista y por la propuesta poco realista, pues los cultivos alternativos se encuentran en desventaja comparativa en relación a los cultivos ilegales como la coca y las amapolas.
2. Desarrollo Rural Integrado	De 1985 a fines del siglo XX	Se impulsó un enfoque de <i>sustitución de ingresos</i> ; es decir, ya no exclusivamente centrado en la agricultura, por lo cual se financiaron proyectos de ganadería y piscicultura. Asimismo, se prosiguió con la inversión en infraestructura social y se promovió el fortalecimiento de las entidades responsables de aplicar la política en las localidades, como los gobiernos nacionales y subnacionales.
3. Enfoque Integral de Desarrollo Alternativo	Desde principios del siglo XXI hasta la actualidad	Se consolida un modelo <i>integral</i> que promueve componentes productivos, de desarrollo con equidad social y fortalecimiento gubernamental local, así como la conservación de recursos naturales y la preservación del medio ambiente.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de UNODC (2010b: 2-4).

Así pues, el rol de estos organismos internacionales resulta fundamental para establecer ejes generales a incluir en el diseño de los programas de Desarrollo Alternativo. Aun cuando los países productores de droga presentan particularidades propias concernientes a su historia y contexto geográfico, lo cierto es que la producción de cultivos ilícitos encuentra correspondencia con debilidades institucionales de control territorial, así como con demandas económicas de la población dedicada a esta actividad.

Por consiguiente, se parte de la premisa de que las débiles *capacidades* de los Estados (Fukuyama 2004) para promover el desarrollo local y para aplicar la legalidad en sus territorios, son factores propicios para la consolidación del tráfico ilícito de drogas. Sin embargo, el establecimiento de componentes mínimos para una estrategia más efectiva, a partir de las experiencias de diferentes Estados, no debería devenir inexorablemente en la aplicación de un *molde* no adaptado a las realidades y potencialidades locales.

A modo de cierre, es importante precisar que a pesar de la evolución hacia un enfoque más global e integral, el Desarrollo Alternativo es concebido como una etapa previa al desarrollo sostenible, mediante la generación de incentivos que reduzcan la incidencia de las economías ilícitas en una localidad (UNODC 2010b:3). Por lo tanto, su alcance es más limitado en comparación a estrategias de desarrollo rural de desarrollo rural territorial, aun cuando pueden compartir componentes y proyectos afines. En otras palabras, una vez que se haya consolidado la economía lícita en un territorio donde se produce drogas ilegales,

cada Estado tendría la responsabilidad de articular este *primer paso* con estrategias nacionales de desarrollo más amplias que garanticen su viabilidad a mediano y largo plazo.

2.2 Los primeros antecedentes del Desarrollo Alternativo en el Perú

Como se señaló previamente, la adopción de nuevas políticas públicas no se explica exclusivamente por la influencia de variables internas. El Desarrollo Alternativo surgió como una innovación en las políticas de drogas, pues pretendía resolver problemas vinculados a determinados factores, como la pobreza y la falta de control estatal, que propiciaban condiciones para que los agricultores sembraran cultivos ilícitos. A partir de este nuevo enfoque, se buscó trascender una lógica represiva orientada, principalmente, a abordar las consecuencias del problema antes que las causas.

Si bien en la presente investigación se analiza la aplicación de la política en un caso concreto y durante un periodo determinado (2001-2017), conviene proponer la siguiente interrogante: ¿Cómo llegó el Desarrollo Alternativo al Perú? A fines de la década de los setenta y durante los ochenta, el periodo denominado como el primer *boom* de la coca que surgió a raíz del incremento de la demanda internacional de derivados cocaínicos (Soberón 2009: 188), se identifican los primeros antecedentes de las políticas de drogas en el Perú, mediante la erradicación de cultivos ilícitos y la implementación de programas de desarrollo en

zonas productoras de coca. En la siguiente tabla, se detallan las primeras acciones en materia antinarcoóticos:

Tabla 3. Primeros antecedentes de las políticas de drogas del Perú y el contexto subversivo (1979-1989)

Las primeras iniciativas antinarcoóticos del Estado peruano en un contexto de inseguridad y violencia (1979-1989)
<p>1. Gobierno de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980)</p> <p>1979-1980: En los últimos años de la Segunda Fase del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, se aplicaron medidas de erradicación compulsiva en el Alto Huallaga; no obstante, las mismas resultaron contraproducentes. El poco conocimiento sobre el cultivo devino en que la poda drástica generase el rebrote de cicales más productivos que los anteriores²¹.</p> <p>Asimismo, estos operativos, que se prolongarían hasta 1982, motivaron diversas denuncias por parte de los agricultores y pobladores asentados en Tocache, Leoncio Prado y Padre Abad, pues se habrían vulnerado derechos fundamentales mediante detenciones injustificadas y actos violentos. En ese sentido, las fuerzas policiales actuaron bajo la premisa de que los habitantes de la zona “estaban involucrados con el narcotráfico”²².</p> <p>2. Gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985)</p> <p>1981-1985: Se firma el Convenio de Cooperación entre el gobierno peruano y USAID, por el cual se crea el Programa de Desarrollo del Alto Huallaga (UHAD, en inglés). A partir de este acuerdo surgen el Programa Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales (CORAH) y el Programa Especial del Alto Huallaga (PEAH), siendo este último implementado por el Instituto Nacional de Desarrollo²³.</p> <p>Sobre la aplicación del Convenio, el PEAH operaba proyectos productivos en territorios donde se había erradicado cultivos de coca, a fin de paliar los efectos negativos en la economía local, constituyéndose así el primer antecedente del Desarrollo</p>

²¹ Fuente: Parra y Guerra (2014: 5).

²² Fuente: CVR (2003: 313)

²³ Fuente: USAID citado en Manrique (2016: 174-175).

Alternativo en el Perú. Sin embargo, fracasó debido a que el ritmo de la erradicación era más rápido que el de las medidas de desarrollo²⁴, y porque el *enfoque de sustitución de cultivos* presentaba inevitables desventajas en el mercado; como por ejemplo, el menor precio de la coca en comparación a los cultivos alternativos²⁵. Asimismo, el contexto de inseguridad impulsado por organizaciones subversivas y la escasa penetración territorial del Estado peruano fueron factores que generaron obstáculos en la aplicación de estas medidas²⁶.

1984: El valle del Alto Huallaga queda convulsionado por las acciones subversivas y contrasubversivas. En ese contexto de violencia, la provincia de Tocache habría sido una de las más afectadas²⁷.

A fines del mandato de Fernando Belaunde, a pesar de las primeras estrategias de control de cultivos aplicadas en territorio peruano, entre 1983 y 1985, los cocales se incrementaron de 45000 a 70000 ha, aun cuando se habían erradicado 8600 en el decurso de ese periodo²⁸.

3. Gobierno de Alan García (1985-1990)

1986-1987: Se firma la segunda enmienda del UHAD. En esta nueva etapa se brindó mayor relevancia a la inversión en infraestructura en los rubros de agua potable y saneamiento medioambiental²⁹. En comparación de la erradicación forzosa, este programa presentó mayor legitimidad, en tanto pretendía satisfacer demandas locales de servicios sociales.

1986: A partir de este año, el PCP-SL consolida su control territorial en Tocache, a pesar de la resistencia inicial de un sector de la población. Posteriormente, esta oposición se tomaría poco significativa. Con el apoyo de agentes del narcotráfico, el PCP- SL "literalmente comenzaría a gobernar en la zona". En ese contexto, el nivel de influencia de las firmas locales se manifestó en el hecho de que "los vuelos con droga alcanzaron frecuencias inéditas, pues del aeropuerto Municipal de Tocache salían hasta cuatro o cinco vuelos diarios"³⁰.

1987: Mediante un operativo combinado, las Fuerzas Armadas y Policiales expulsaron al PCP- SL de la ciudad de Tocache, capital de la provincia³¹. Luego de este

²⁴ Fuente: Obando (1993).

²⁵ Fuente: Parra y Guerra (2015: 6-7).

²⁶ Fuente: Manrique (2016: 174-180).

²⁷ Fuente: CVR (2003: 322)

²⁸ Fuente: UNODC (2005: 223).

²⁹ Fuente: Manrique (2016: 178).

³⁰ Fuente: CVR (2003: 345-346).

³¹ Fuente: CVR (2003: 326).

operativo, Uchiza, distrito ubicado en la misma provincia, “emergió como el mercado más activo [de drogas] del Huallaga hasta 1990”³².

1986-1990: El PNUFID³³, actualmente llamada UNODC³⁴, ejecutó en el Alto Huallaga proyectos orientados a sustituir los cultivos ilícitos, mediante un enfoque de cadena de valor, a fin de que las empresas de productores locales se inserten de manera más efectiva en el mercado³⁵.

1989: Se designa como jefe político-militar del Alto Huallaga al general Alberto Arciniega, quien propone privilegiar la lucha antisubversiva. Posteriormente, se retiró resguardo a los operadores del CORAH, los cuales fueron atacados por las organizaciones terroristas³⁶. Por ello, la erradicación queda suspendida hasta 1995, con el objetivo de evitar que la población local se adhiera al PCP-SL y al MRTA.

A modo de balance, la erradicación forzosa había profundizado la desconfianza de la población local hacia el Estado peruano; por lo cual, a cambio de cupos, las organizaciones subversivas, PCP-SL y el MRTA, actuaban como protectoras de esta fuente de ingresos de la economía campesina. Este mismo fenómeno aconteció en Colombia, entre productores de coca y las guerrillas locales³⁷. Asimismo, a fines de los ochenta, el precio de la cocaína comenzó a descender a causa de la progresiva desarticulación de los carteles colombianos que dominaban el mercado³⁸.

Por otro lado, era evidente que el auge del tráfico ilícito de drogas y la subversión configuraron un factor negativo para el éxito del incipiente Desarrollo Alternativo en los ochenta. La noción de *narcoterrorismo* estuvo más patente que nunca. De modo paralelo, los indicadores mostraban que de 1986 a 1989, la extensión de los cultivos de coca en el Perú se había incrementado de 107500 a 123007 ha, pese a las 9400 erradicadas³⁹.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los antecedentes presentados, en el decurso de la década de los ochenta, Estados Unidos fue el principal aliado del Estado peruano en materia antinarcóticos. Mediante el financiamiento y soporte técnico, el gobierno norteamericano promovió medidas de sustitución de cultivos, erradicación e

³² Fuente: CVR (2003: 348).

³³ Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas

³⁴ *United Nations Office on Drugs and Crime*

³⁵ Fuente: Parra y Guerra (2015: 6).

³⁶ Fuente: Manrique (2015: 43-48).

³⁷ Fuente: Felbab-Brown (2005).

³⁸ Fuente: Obando (1993).

³⁹ Fuente: UNODC (2005: 223).

interdicción en territorio peruano. Por lo cual, cabe señalar que los cimientos de la institucionalidad de la política de drogas del Perú encuentran su origen tanto en demandas internas, como en el interés de los Estados Unidos por abordar un problema que afectaba a su población, debido al creciente consumo de derivados cocaínicos y a la violencia inmersa en la comercialización de drogas (Cotler 1999).

Sin embargo, el apoyo no estuvo exento de condiciones. Para acceder al financiamiento de la PEAH, los beneficiarios debían certificar la erradicación de su producción de coca mediante el CORAH. Es decir, el primer antecedente del enfoque integral en política de drogas en el Perú. Esta medida de control de cultivos recién sería suspendida en 1989, a fin de evitar que los productores de coca se adhirieran a las organizaciones subversivas, disposición que generaría críticas del gobierno norteamericano (Cotler 1999). El contexto de inseguridad imperante en la zona fue un factor importante que propició condiciones para el fracaso del incipiente Desarrollo Alternativo en el Alto Huallaga (Manrique 2016).

Sobre esta “línea dura” (Cabieses 2000: 67-69; Salazar 2008: 239) promovida por los Estados Unidos, es necesario indicar que el Perú no fue una excepción en la política exterior norteamericana. Más bien, se trató de una postura coherente y sostenida a nivel internacional. Esta visión se diferenció de la propuesta más flexible de los Estados europeos, los cuales argumentaban que la reducción de cultivos debía ser la consecuencia del desarrollo económico, aun cuando se reconociese que se trataba de un proceso de largo plazo (Jones citado

en Salazar 2008: 239). Esta divergencia constituye el primer antecedente de una de las principales discusiones entre cooperantes en materia de Desarrollo Alternativo: es decir, si es que esta política debe o no vincularse a acciones de erradicación de cultivos⁴⁰.

Durante los setenta, Estados Unidos financió una serie de proyectos piloto en el Asia. El primer país fue Tailandia, en 1971, y posteriormente Laos, Myanmar, Afganistán y Pakistán⁴¹ (Salazar 2008: 241). En 1983, Bolivia inició la implementación del Proyecto de Desarrollo del Chapare, una de las primeras iniciativas en la región andina. Por consiguiente, los antecedentes denotan una progresiva difusión geográfica de esta política.

2.3 El Desarrollo Alternativo durante los noventa y principios del siglo XXI

El apoyo de la cooperación internacional no solo estuvo presente en la década de los ochenta. Durante los dos gobiernos de Alberto Fujimori, que acontecieron entre 1990 y el 2000, la influencia de los Estados Unidos se consolidó, a pesar de determinadas resistencias en su primera gestión. En la siguiente tabla se presentan los principales hitos del Desarrollo Alternativo y de la política de drogas del Estado peruano durante el periodo consignado:

⁴⁰ Sobre los contenidos y alcances de este debate internacional, se profundizará en la siguiente sección.

⁴¹ Los proyectos fracasaron debido al reducido presupuesto y a los procesos revolucionarios que acontecieron en esos países. De manera contraproducente, los cultivos ilegales se incrementaron en el sudeste asiático dada la incapacidad de los gobiernos locales para controlar su territorio, así como por el aumento de la demanda de los países consumidores.

Tabla 4. Hitos de la política de drogas y del Desarrollo Alternativo en el Perú, durante el Gobierno de Alberto Fujimori

El declive de la coca y la progresiva institucionalización de la política antinarcoóticos del Perú (1990-2000)
<p>1. Primer Gobierno de Alberto Fujimori (1990-1995)</p> <p>1990: Creación de la Unidad Autónoma del Desarrollo Alternativo. Esta institución nunca operó, siendo desactivada posteriormente⁴². Asimismo, el precio del kilo de coca y el de la pasta básica en el Alto Huallaga disminuyeron de \$4.52 y \$2000 en 1987 a \$0.76 y \$390 en 1990, respectivamente. La causa radicaría en el desplome del cartel de Medellín⁴³.</p> <p>1992: Captura de Abimael Guzmán, principal líder del PCP- SL, iniciándose así el declive definitivo de esta organización subversiva.</p> <p>1992-1993: Se inicia la tercera fase del UHAD. En esta nueva etapa, se agrega al Huallaga Central como ámbito de acción. Al respecto, esta fase incluyó dos ejes: la sustitución de cultivos y la promoción del desarrollo económico y social de la localidad⁴⁴. Asimismo, hubo un brote del hongo <i>Fusarium oxysporum</i> en el Alto Huallaga, que tuvo como consecuencia la reducción del espacio cocalero en el Perú⁴⁵.</p> <p>1994: Perú y Estados Unidos firman el Convenio Antidrogas. Durante el proceso de negociación, el Perú se niega a implementar medidas de erradicación de cultivos; sin embargo, sí acepta el apoyo en materia de interdicción⁴⁶. Con la suspensión de la erradicación aún vigente, se pretendió evitar el fortalecimiento del PCP-SL y el MRTA.</p> <p>1994: Se crea el Plan Nacional de Control y Prevención de Drogas, el cual rigió desde 1994 hasta el 2000. En ese documento, el componente de Desarrollo Alternativo estuvo incluido⁴⁷.</p> <p>1993-1996: La PNUFID implementó Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Alto Huallaga y en Aguaytía⁴⁸. Los mismos no solicitaban la erradicación de cultivos como condición.</p> <p>De 1990 a 1995, la extensión de los cultivos de coca descendió de 121300 a</p>

⁴² Fuente: Cotler (1999: 202).

⁴³ Fuente: TNI (2002: 11).

⁴⁴ Fuente: Manrique (2016: 186).

⁴⁵ Fuente: TNI (2002: 11).

⁴⁶ Fuente: Cotler (1999: 236-239).

⁴⁷ Fuente: Cotler (1999: 235).

⁴⁸ Fuente: Manrique (2016: 186-188).

115300 ha⁴⁹. Si bien no hay pleno consenso sobre las causas de la reducción del espacio cocalero, se argumenta que los efectos generados por el hongo *Fosarium oxysporum*, el desmantelamiento de los cárteles colombianos y la interdicción del “Puente Aéreo”⁵⁰ habrían desincentivado el cultivo de cacaos.

Por consiguiente, a pesar de que las medidas de erradicación fueron suspendidas, el espacio cocalero decreció. Entonces, una serie de factores relacionados a políticas de interdicción más efectivas, contingencias naturales y el declive de las organizaciones terroristas contribuyeron a propiciar mejores condiciones para la aplicación del Desarrollo Alternativo en el Perú.

2. Segundo Gobierno de Alberto Fujimori (1995-2000)

1995-2001: Perú y Estados Unidos firman el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA)⁵¹. Aun cuando el Gobierno norteamericano había mostrado su disconformidad con la suspensión de la erradicación, este programa no solicitó que los productores eliminasen los cultivos ilícitos como condición del apoyo. La erradicación como requisito previo al Desarrollo Alternativo recién se incorporó en la segunda etapa del PDA, a partir del 2001. En ese sentido, el cambio de estrategia se debió a que desde el interior del gobierno de los Estados Unidos, no se tenían evidencias del verdadero impacto de este programa en la reducción del espacio cocalero⁵².

1996: Se funda la Comisión de Lucha Contra las Drogas (CONTRADROGAS), entidad que fungiría de interlocutora oficial del Estado peruano en materia de políticas de drogas, ante países extranjeros y organismos internacionales⁵³. Por otro lado, se reanuda la erradicación de cultivos.

1999: Con el ingreso de los cárteles mexicanos al negocio de las drogas, se inicia el llamado segundo *boom* de la cocaína⁵⁴.

De 1996 al 2000, las hectáreas de coca se redujeron de 94400 a 43300, con una tendencia al alza desde 1999⁵⁵, la cual perduraría hasta fines de la primera década del siglo XX. El incremento de los precios de la coca sería la variable que incentivó la resiembra de este producto en diferentes cuencas cocaleras del país.

En tanto la erradicación ya había sido reanudada años antes, esta medida nuevamente constituiría un factor en la generación de escenarios de conflictividad social, en los cuales los productores de coca actuaban como opositores de esta política debido a

⁴⁹ Fuente: UNODC (2004: 244).

⁵⁰ Mediante esta estrategia, se interceptaron las rutas comerciales de los narcotraficantes que trasladaban la droga de Perú a Colombia.

⁵¹ Fuente: Manrique (2016: 191).

⁵² Fuente: Entrevista a Donato Peña, funcionario de USAID.

⁵³ Fuente: Cotler (1999: 240-242).

⁵⁴ Fuente: Vargas (2014).

⁵⁵ Fuente: UNODC (2004: 244).

que afectaba a su economía familiar. Por otro lado, aun cuando existían mejores condiciones para la implementación del Desarrollo Alternativo, los resultados seguían siendo limitados.

Fuente: Elaboración propia.

Así pues, el contenido de la tabla denota una progresiva institucionalización de las políticas de drogas en el Perú, así como la constante participación de los Estados Unidos en este proceso. Las Naciones Unidas fueron, también, un importante aliado en la promoción de economías lícitas. Asimismo, se observa que la suspensión de la erradicación rige durante todo el primer gobierno de Alberto Fujimori, a pesar de la oposición norteamericana. Posteriormente, cuando la subversión es controlada a partir de la desarticulación de las cúpulas de estas organizaciones, el Perú reanuda la eliminación de cultivos en 1996. De manera paralela, las mejores condiciones relativas de seguridad permitieron que el Desarrollo Alternativo se implemente de manera más efectiva en la región San Martín, en comparación a la década de los ochenta (Manrique 2016).

Por otro lado, otro punto importante a considerar es que durante este periodo, los programas de Desarrollo Alternativo financiados por USAID no establecieron como condición la erradicación de cultivos. Ello, a pesar de que Estados Unidos fue uno de los principales críticos de su suspensión hasta 1996. La vinculación directa entre ambas medidas recién sería patente a partir de 2001, con el inicio de la segunda etapa del PDA. Esta nueva disposición guarda correspondencia con demandas al interior del gobierno norteamericano, las cuales

exigían pruebas de la efectividad de estos programas como parte de una política de drogas.

A fines del siglo XX, el incremento del precio de los derivados cocaínicos devino en mayores incentivos para que los agricultores opten por producir coca. La tensión entre los intereses de los productores locales y las medidas de control de oferta del gobierno peruano incidió en la formación de organizaciones de defensa de la coca, a fin de detener las acciones de erradicación⁵⁶. Posteriormente, a pesar del fin del régimen autoritario de Alberto Fujimori, los conflictos entre sectores de la sociedad civil y el Estado peruano no cesaron.

A inicios de la gestión de Alejandro Toledo, en 2002, el Perú se alineó a la política de “Coca cero” promovida por los Estados Unidos. Como consecuencia, el Estado peruano se comprometió a reducir a niveles mínimos –es decir, exclusivamente para el consumo tradicional e industrial- la extensión de cocales en su territorio. Colombia y Bolivia también se adhirieron a esta disposición, generándose así una ola regional de movimientos sociales de defensa de la coca. Precisamente, en ese contexto de conflictividad entre el Estado peruano y productores de coca, se inicia nuestro estudio de caso.

Para finalizar el presente apartado, conviene resaltar tres elementos claves. En primer lugar, que la coalición promotora del Desarrollo Alternativo debe ser analizada como un ejemplo de acción colectiva de larga data. Por consiguiente, su

⁵⁶ La extensión de hectáreas de coca erradicadas de 1996 a 1999 se incrementó de manera progresiva, de 1900 a 14700 (UNODC 2004: 244).

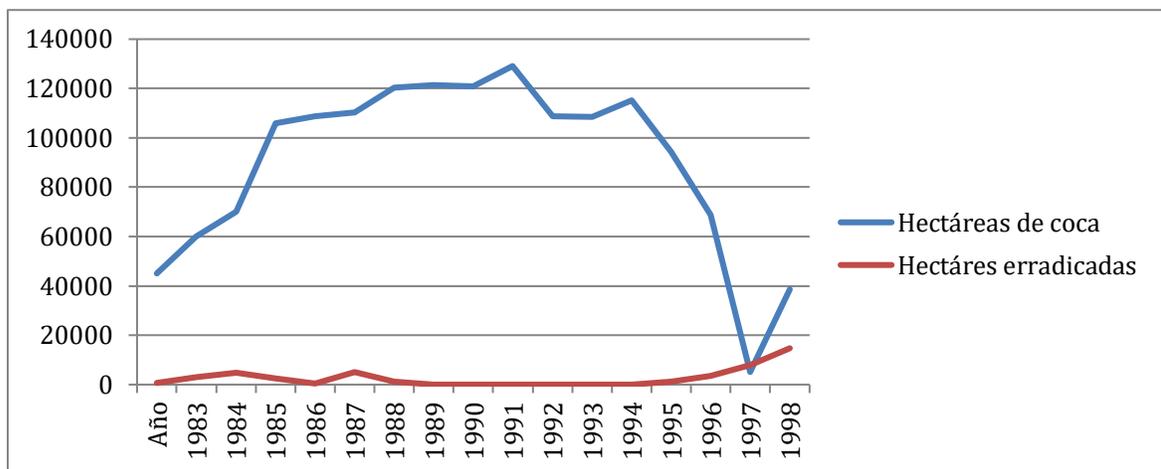
accionar en el periodo de análisis seleccionado (2001-2017) se explica, parcialmente, por experiencias y memorias configuradas durante casi dos décadas de coordinación.

En segundo lugar, la cooperación internacional ha ejercido un rol fundamental en la progresiva institucionalización y aplicación de las políticas de drogas en el Perú. De hecho, los gastos gubernamentales directos para la lucha contra las drogas superarían a los de la cooperación internacional recién en 2008 (García 2016: 41). Antes de ese año, la inversión del Estado peruano en las políticas de drogas era mínima. Y en el caso del Desarrollo Alternativo, hasta el 2013, estos programas fueron ejecutados por operadores privados de los diversos cooperantes.

Finalmente, queda en manifiesto que en el Perú la implementación de la erradicación y el Desarrollo Alternativo no siguió un patrón consistente y homogéneo en el periodo comprendido entre 1980 y el 2000. En ese sentido, no siempre se las concibió como medidas complementarias. Así pues, el enfoque integral en la política antinarcóticos no siempre fue un sentido común⁵⁷ en el Perú.

⁵⁷ Según Popper, “el sentido común es un conocimiento básico del cual ser parte, un conocimiento de trasfondo que está a la base de toda discusión racional; pero sus creencias pueden ser cuestionadas y criticadas en cualquier momento” (González 2004: 132).

Gráfico 1. Evolución de la extensión de cultivos ilícitos y la erradicación en el Perú durante el periodo 1983-2000



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de UNODC (2004b).

2.4 La actualidad del Desarrollo Alternativo en el Perú

2.4.1 La Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas: el documento guía

La política del Desarrollo Alternativo encuentra sus lineamientos, objetivos y metas en la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas (ENLCD). Al respecto, este documento es elaborado por DEVIDA, ente rector de las políticas de drogas del Perú, en coordinación con otros sectores del sector público, así como con instituciones extranjeras y multilaterales que participan en su aplicación. Este documento sucedió al Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas (PNPCD) que rigió desde 1994 hasta 2001, en sus dos versiones.

La ENLCD promueve políticas orientadas a controlar la oferta y la demanda de drogas ilícitas en el Perú, mediante una estrategia de carácter multisectorial. Los ejes de i) Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS), e ii) Interdicción y

Sanción tienen como objetivo reducir la producción de drogas; es decir, la oferta a nivel nacional. Mientras que el eje de iii) Prevención y rehabilitación amortiguar los efectos del consumo (DEVIDA 2012: 43).

En cuanto al componente *ofertista* de la ENLCD, en la aplicación del DAIS participan DEVIDA, y los gobiernos regionales y locales. Asimismo, los diferentes ministerios son consultados en materias que corresponden a su sector. En la aplicación del eje de Interdicción y Sanción, “se considera la reducción sostenida de los cultivos ilegales, el estricto control del uso de insumos químicos, el mayor y efectivo decomiso de drogas y de activos” (DEVIDA 2012: 43). En ese sentido, en lo que respecta a la erradicación, el CORAH⁵⁸, del Ministerio del Interior, con el apoyo de la Policía Nacional, es la entidad “responsable de eliminar almácigos y plantaciones nuevas de hoja de coca no registradas por la Empresa Nacional de Comercialización de la Coca⁵⁹” (García 2016: 33). Por lo tanto, aun cuando se hace referencia a la complementariedad entre el Desarrollo Alternativo y la erradicación, lo cierto es que operativamente, “corren por cuerdas separadas”⁶⁰.

Desde el 2002 hasta la actualidad, la ENLCD ha presentado cuatro versiones que corresponden a los siguientes periodos: 2002-2006, 2007-2011, 2012-2016 y 2017-2021. En todas ellas, el componente del Desarrollo Alternativo constituye un

⁵⁸ Organismo Ejecutivo creado en los ochenta, como se expuso en los antecedentes.

⁵⁹ La ENACO es la empresa pública que monopoliza la compra de coca en el Perú.

⁶⁰ Entrevista a especialista en temas de narcotráfico y crimen organizado.

eje fundamental. En la siguiente tabla se presentan los objetivos generales de esta estrategia de control de cultivos ilícitos:

Tabla 5. Objetivos generales del Desarrollo Alternativo en la ENLCD

Objetivos generales del Eje Desarrollo Alternativo 2002-2021	
<p>ENLCD 2002-2006</p> <p>Programa de Desarrollo Alternativo y Programa de cuidado del medio ambiente y recuperación de ecosistemas degradados</p>	<p>“Generar una economía lícita y sostenible para superar la pobreza en áreas de intervención de los programas de desarrollo alternativo, conservando el medio ambiente y recuperando los ecosistemas degradados por cultivos con fines ilícitos⁶¹.”</p>
<p>ENLCD 2007-2011</p> <p>Programa de Desarrollo Alternativo</p>	<p>“Generar propuestas productivas, sociales y de infraestructura que sean sostenibles y participativas, orientadas al abandono del cultivo de coca para uso ilícito⁶².”</p>
<p>ENLCD 2012-2016</p> <p>Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible</p>	<p>“Establecer las condiciones económicas, sociales, políticas y ambientales que permitan desvincular a la población del cultivo ilícito de la hoja de coca y favorezcan el desarrollo de una economía lícita, promoviendo actividad económica sostenible e inclusión social⁶³.”</p>

⁶¹ Fuente: DEVIDA (2005: 29-30).

⁶² Fuente: DEVIDA (2007: 20-21).

⁶³ Fuente: DEVIDA (2012: 18-19).

<p>ENLCD 2017-2021</p> <p>Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible – DAIS</p>	<p>“Reducir la dependencia económica del cultivo de coca de la población de influencia cocalera, incorporándola al desarrollo alternativo mediante propuestas económicas, sociales, políticas y ambientales⁶⁴.”</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia.

2.4.2 ¿Qué proyectos financia el Desarrollo Alternativo?

En el Perú, el Desarrollo Alternativo está compuesto por cuatro dimensiones:

i) económica, ii) social, iii) ambiental y iv) política. En la siguiente tabla se exponen los proyectos que suelen estar incluidos en esta política:

Tabla 6. Ejemplos de proyectos incluidos en el Desarrollo Alternativo

Intervenciones del Desarrollo Alternativo en el Perú	
Dimensión	Tipo de proyecto
1. Económica	i) Articulación territorial, ii) formalización de la propiedad, iii) capacitación técnica a productores y organizaciones, iv) planes de negocio, v) construcción y habilitación de caminos vecinales, provisión de infraestructura productiva, y vi) servicios financieros.
2. Social	i) Servicios básicos de salud, ii) servicios de educación, iii) servicios de protección social, iv) seguridad alimentaria, y v) reducción de la brecha digital.

⁶⁴ Fuente: DEVIDA (2017: 17-18).

3. Ambiental	i) Promoción de la cultura ambiental en las localidades, ii) recuperación de áreas degradadas por cultivos ilícitos, iii) ordenamiento territorial, y iv) aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
4. Política	i) Promoción de la organización comunal, ii) fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales, y iii) promoción de la articulación de las entidades públicas y sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de DEVIDA (2017: 18).

A partir de la tabla, resulta claro que el Desarrollo Alternativo trasciende de iniciativas estrictamente productivas. Se trata de una propuesta con varias aristas, la cual pretende dar solución parcial de un problema complejo como el tráfico ilícito de drogas.

2.4.3 ¿Cómo se implementa esta política y a cuántas familias involucra?

A grandes rasgos, el eje de Desarrollo Alternativo se organiza a partir de “Programas”. Hasta el 2017, se contabilizaron cuatro:

Tablas 7. Programas del Eje de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS)

Programas
1. Programa de Impacto Rápido – Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PIRDAIS)
2. Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) - USAID
3. Programa de Desarrollo Satipo – Unión Europea
4. Programa de Desarrollo Alternativo Tocache – Uchiza (PRODATU)

Fuente: Elaboración propia.

Sobre estos programas, el PRODATU y el Programa de Desarrollo Satipo presentaron un alcance territorial focalizado, mientras que el PIRDAIS y el PDA incidieron en diferentes cuencas cocaleras del país. Asimismo, la aplicación de cada programa presentó dinámicas diferentes. En el caso del pliego presupuestal PIRDAIS⁶⁵, el proceso es el siguiente. En primer lugar, los gobiernos subnacionales presentan a DEVIDA proyectos orientados a cumplir objetivos afines a los componentes del Desarrollo Alternativo, como los expuestos en la Tabla 6.

En caso se apruebe el proyecto, DEVIDA transfiere el presupuesto a los gobiernos subnacionales, los cuales son responsables de la ejecución del mismo. Posteriormente, DEVIDA se hace responsable de monitorear y evaluar que los procedimientos de la ejecución sean efectivos y acordes a los objetivos propuestos. Por lo tanto, el PIRDAIS se trata principalmente de una fuente de financiamiento de proyectos afines al Desarrollo Alternativo y no de un programa diseñado de manera integral⁶⁶. Entre estos programas “integrales”, se encuentran el PDA y el PRODATU. En el caso del PDA, USAID contrata a un operador para su ejecución. Este mecanismo no implica evadir a los gobiernos regionales o

⁶⁵ Fue constituido en 2012, con el objetivo de financiar proyectos con objetivos inmersos en la ENLCD en contextos de precariedad institucional y de reducidos presupuestos (DEVIDA 2016b: 12).

⁶⁶ La excepción incluida en este pliego presupuestal sería el *Programa de Posterradicación* ejecutado por DEVIDA, cuyo objetivo es brindar atención rápida a los productores cuyos cultivos de coca hayan sido erradicados. Fue implementado por primera vez en el valle del Monzón. Este programa se encuentra compuesto por cuatro componentes: Socialización, Producción Sostenible, Asociatividad, Desarrollo Comunal y Comunicaciones (García 2016: 28). Antes de recibir los beneficios, la comunidad debe comprometerse a no resembrar cicales. Por lo tanto, se trata de un programa orientado a garantizar la sostenibilidad de las medidas de control de coca.

locales, pues en proyectos de promoción de infraestructura vial, la responsabilidad recae en estas instancias, aun cuando se financien mediante fondos de la cooperación internacional.

Asimismo, el PRODATU, financiado por la cooperación alemana, presenta autonomía técnica-administrativa. No obstante, la personería jurídica privada tampoco lo exime de la necesidad de vincularse con el gobierno regional y con las municipalidades, a fin de abordar proyectos en materia de ordenamiento territorial e infraestructura. Desde la cooperación internacional se reconoce que la condición jurídica y administrativa de sus programas les permite agilizar procedimientos en más de alguna oportunidad⁶⁷. Finalmente, a nivel nacional, ¿a cuántas personas involucra esta política? En la siguiente tabla se logra observar el número de familias vinculadas al DAIS durante el periodo comprendido entre 2012 y el 2016:

Tabla 8. Número de familias vinculadas al Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) en 2012-2016.

Año	Meta	Ejecución
2012	68000	71883
2013	72000	66845
2014	76000	69634
2015	80000	98773
2016	84000	128563

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de DEVIDA (2017: 25).

⁶⁷ Entrevistas a Raúl García, funcionario de UNODC, y a Donato Peña, funcionario de USAID.

3. LA COALICIÓN PROMOTORA Y EL “MILAGRO TOCACHE”

3.1 El contexto del inicio: el regreso a la democracia y la política antidrogas

Al principio del siglo XXI, la transición de un régimen autoritario a uno democrático generó conjeturas en torno a una reconfiguración de las relaciones entre el Estado peruano y la sociedad civil. La “promesa de la democracia” implicaba cambiar un modelo neoclientelista y autocrático, por un estilo de gobierno de mayor consenso y participación ciudadana (De Althaus 2011). Sin embargo, en la práctica aconteció lo que algunos denominan una “transición frustrada” (Lynch 2014); vale decir, el incumplimiento de demandas en relación al modo cómo se implementaban determinadas políticas públicas.

En ese sentido, al iniciarse el mandato del presidente Alejandro Toledo, quien gobernó entre el 2001 y el 2006, se esperaban cambios en la aplicación de las políticas de drogas en el país. Especialmente, en materia de control de cultivos. El segundo *boom* de la coca incidió en el progresivo incremento de la producción de coca a fines del siglo XX. Con el objetivo de evitar la expansión de

los cultivos ilícitos, el Estado peruano implementó medidas de erradicación que motivaron reacciones violentas de los productores de coca, incrementándose la conflictividad social en el país (Manrique 2016).

En ese contexto, el discurso ambiguo del presidente Alejandro Toledo sobre la erradicación propiciaba, principalmente, incertidumbres en torno a su accionar futuro. A nivel internacional, los atentados terroristas del 11 de setiembre del 2001 en los Estados Unidos legitimaron y fortalecieron posiciones *duras* en la política nacional y exterior norteamericana, según las cuales el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo constituían actividades asociadas (Youngers 2006). Desde esta perspectiva, la producción de coca destinada a la fabricación de drogas ilegales contribuía a exacerbar los niveles de inseguridad en todo el mundo; por lo cual, resultaba imperativo reducirla a niveles mínimos.

Por consiguiente, Estados Unidos condicionó el apoyo económico a las políticas de drogas de los países latinoamericanos, desde una agenda de seguridad internacional. Esta variable externa influyó en la incipiente gestión de Alejandro Toledo. El aparente objetivo inicial de promover un modelo en el cual el desarrollo rural y la coordinación con los productores de coca representasen las prioridades de la política antinarcóticos nunca llegó a concretarse. La alineación a las condiciones norteamericanas habría sido promovida por una coalición conformada “por un sector predominante al interior del gobierno peruano, el gobierno norteamericano y el diario El Comercio” (Ramírez 2013: 110). En ese

contexto, la tesis del *narcoterrorismo* ejerció un rol fundamental para legitimar social y políticamente la propuesta *dura*. Más aun, considerando el pasado relativamente reciente del país, en el que agentes subversivos se habían aliado con traficantes de drogas en el valle del Alto Huallaga. La disposición internacional de “Coca cero” en 2002, que estipuló metas estrictas de erradicación anual, y la decisión de incluir la *autoerradicación* como condición del PDA de USAID, constituyeron los ejes en la estrategia de control de cultivos promovida por los Estados Unidos no solo en el Perú, sino también en los demás países de la región andina, principal abastecedora mundial de derivados cocaínicos.

Si bien la coalición que se pretende analizar en esta tesis incluye la política de drogas de los Estados Unidos, es importante precisar que no se trata de la misma que promovió la alineación a los intereses norteamericanos a inicios del siglo XXI. La coalición promotora del Desarrollo Alternativo se enfoca en la aplicación de un eje específico de la política de drogas y es más heterogénea en su composición. No obstante, es claro que varios de los elementos que discute Ramírez (2013) serán abordados en esta investigación, como el hecho de que las políticas de drogas, como cualquier otra, representa un espacio de continua contraposición de visiones en lo que concierne al modo más efectivo de resolver un problema público.

3.2 La presentación de los actores de la coalición

Partimos de la premisa de que una coalición promotora es un conjunto de “actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras” (Sabatier y Jenkins-Smith 1999: 130). En la presente tesis, se propone que el proceso de consolidación de la política de Desarrollo Alternativo en la provincia de Tocache, entre el 2000 y el 2017, fue promovido por una coalición.

En primera instancia, esta coalición estuvo compuesta por el Estado peruano, a través de DEVIDA⁶⁸, y por la cooperación internacional, mediante la participación de USAID, la KFW⁶⁹ y la UNODC. Como se mostró en los antecedentes, se trata de una coalición de larga data, siendo la cooperación alemana el aliado más reciente. Posteriormente, a través de una serie de acciones y estrategias, la coalición incorporó a los gobiernos subnacionales y a los productores locales. En la Tabla 9 se muestra el año de ingreso y los proyectos en este territorio en los que cada aliado ha participado.

De los proyectos presentados, solo el PRODATU de la cooperación alemana tuvo un ámbito de acción exclusivamente focalizado en Tocache. Los demás proyectos fueron aplicados también en cuencas cocaleras externas a la región San Martín.

⁶⁸ Antigua CONTRADROGAS.

⁶⁹ Es uno de los bancos de desarrollo del Gobierno Alemán, el cual financia proyectos en diferentes países.

Tabla 9. Composición de la Coalición Promotora del Desarrollo Alternativo en Tocache (1995-2017)

Aliado	Proyecto	Año
DEVIDA	PIRDAIS	2013-2017
USAID (Cooperación estadounidense)	Programa de Desarrollo Alternativo (PDA): Primera Fase, Segunda Fase y Tercera Fase	1995-2014
KfW (Cooperación alemana)	PRODATU y PRODATU II	2002-2007 y 2012-2017
UNODC	Desarrollo Alternativo en Pichis-Palcazú, Aguaytía, Huallaga y Loreto	2003-2006 ⁷⁰ 2006-2011 ⁷¹
Gobierno Regional, Gobierno Provincial de Tocache y gobiernos locales	Todos	
Productores locales independientes, asociaciones y cooperativas	Todos	

Fuente: Elaboración propia.

⁷⁰ A través de fondos del PRODATU I, UNODC y DEVIDA promovieron una adenda a un Convenio firmado previamente, por el cual Naciones Unidas sería el responsable de operar los proyectos de palma aceitera y pijuayo para palmito en Tocache.

⁷¹ UNODC fue el ente ejecutor del Proyecto “Desarrollo Alternativo en el Distrito de Pólvora, Tocache, San Martín”. El proyecto fue financiado por USAID; por lo cual, se le solicitó a los participantes no resembrar el cultivo para recibir los beneficios del mismo.

De la tabla, se evidencia una aplicación sostenida de la política; es decir, aun cuando se identifican periodos en los que algún aliado no participó, el Desarrollo Alternativo nunca dejó de ser implementado en Tocache.

Por consiguiente, el amplio número de aliados involucrados en la zona permitió suplir ausencias eventuales. Este último punto es importante, pues en otras zonas, como el valle del Monzón a inicios del siglo XX, la salida de algún cooperante implicó que la política no se desarrolle. Sin embargo, la variedad de aliados también puede fomentar problemas en materia de acción colectiva; por lo tanto, conviene plantear la siguiente interrogante: ¿qué tensiones hubo entre los aliados y cómo se canalizaron las diferencias al interior de la coalición, de modo tal que el proceso de consolidación de la política no sea vea afectada negativamente? En el siguiente apartado se pretende responder a esa interrogante.

3.3 El sistema de creencias de la coalición

El marco teórico de las coaliciones propone una hipótesis a la pregunta. Cada política pública involucra una concepción sobre el problema que se pretende resolver, así como estrategias orientadas a cumplir determinados objetivos (Pressman y Wildavsky 1973). Por lo tanto, es posible argumentar que la política pública se presenta como un sistema de creencias en el cual, valores y nociones sobre el desarrollo convergen de manera coherente (Sabatier 1988).

En ese sentido, diferentes organizaciones tenderían a agregarse en una coalición, en tanto compartan un conjunto de ideas y visiones sobre una política. Desde este marco teórico, la afinidad ideológica permitiría reducir los riesgos de la acción colectiva. De lo expuesto, se desprende que en caso los actores inmersos en un subsistema de política no converjan en torno a cómo se debe resolver y abordar un problema público, habrá más de una coalición tratando de incidir en la toma de decisiones. Al enfocarse en el componente de las ideas, el ACF propone un tratamiento especial a esta variable de análisis. Así pues, el sistema de creencias de la política pública estaría conformado por tres elementos inextricables entre sí: i) el núcleo profundo, ii) el núcleo de la política y iii) los aspectos secundarios (Sabatier 1988).

En términos generales, sostenemos que el núcleo profundo del sistema de creencias de la coalición promotora del Desarrollo Alternativo está configurado por las siguientes premisas:

- i) El Estado debe ser un promotor de la seguridad humana;
- ii) la corresponsabilidad debe impulsar a los países productores y consumidores a abordar, de manera coordinada, el problema del tráfico ilícito de drogas;
- iii) el productor de la coca es un actor vulnerable, pero potencialmente un agente de una economía de mercado lícito;
- iv) el cultivo de coca constituye un problema público para los Estados;

v) el *enforcement*, o la erradicación, debe ser un incentivo presente en la estrategia.

Tabla 10. Estructura del Sistema de Creencias de la Coalición Promotora del Desarrollo Alternativo en Tocache

Sistema de creencias	Núcleo profundo	Núcleo de la política	Aspectos secundarios
Coalición del Desarrollo Alternativo	1. Estado promotor de la seguridad humana 2. Corresponsabilidad 3. Coca: problema público 4. Productor de la coca: actor vulnerable y potencial agente de una economía de mercado 5. <i>Enforcement</i> (erradicación)	Proyectos orientados a fortalecer componentes productivos, asociativos, gubernamentales y medioambientales de la localidad Beneficios precedidos por la erradicación de la coca (sea voluntaria o forzosa)	Ejecución a cargo íntegramente del Estado o con participación de algún operador privado.

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, los lineamientos del Desarrollo Alternativo parten de la premisa ideológica de que el Estado debe ser un agente activo en el proceso de transformación de las cuencas cocaleras en focos de economías lícitas. Desde esta visión, el tráfico ilícito de drogas “obstaculiza” la presencia territorial del Estado a nivel local, generando incentivos para que la sociedad civil y la

burocracia “incumplan las reglas de juego” (DEVIDA 2016a: 2). Así pues, la influencia de la ilegalidad disminuiría los ingresos económicos que percibe el Estado peruano, así como fomentar la consolidación de bolsones de “población vulnerable” con “múltiples carencias sociales y económicas” (DEVIDA 2016a: 2). Por lo tanto, en ese contexto urge tomar medidas para incluir a esta parte de la sociedad en los proyectos nacionales de desarrollo, enmarcados en el Estado de derecho, en los cuales la seguridad humana constituye un valor fundamental.

En segundo lugar, en tanto el tráfico ilícito de drogas es una actividad económica en la cual la oferta y demanda interactúan constantemente, la siembra de cultivos de coca no puede ser explicada sin tomar en consideración el consumo de drogas a nivel internacional. Esta premisa de responsabilidad común y compartida impulsaría a los Estados desarrollados, que ocupan un rol principalmente consumidor, a financiar proyectos de control de oferta y demanda en países con menores capacidades presupuestales y burocráticas (Novak y Ruda 2008). Como se logra observar en los antecedentes presentados, en la historia del Desarrollo Alternativo en el Perú, y especialmente en la región San Martín, la cooperación internacional ha cumplido un rol fundamental en su financiamiento, aplicación y consolidación en el decurso de casi cuatro décadas de historia.

En tercer lugar, debido a que la mayor parte de las cosechas de los cicales va destinada al tráfico ilícito de drogas, el Estado peruano ha diseñado e implementado políticas para controlar la producción de este cultivo. Por ello, se

parte de la premisa de que se trata de un problema de carácter público (Zevallos 2016b). Aun cuando el Desarrollo Alternativo esté compuesto por diferentes ejes, desde una lógica tecno-racional, su propósito más importante es disminuir la oferta de drogas; es decir, la reducción de la superficie de cultivos ilícitos (DEVIDA 2016b: 11).

Desde esa perspectiva, si se concibe a la coca como un problema público, las posibilidades de industrializar este producto quedan descartadas, aun cuando las plataformas de defensa de este cultivo presenten esa propuesta como alternativa. Sobre todo, si se considera que el consumo mediante el *chacchado* es reducido y que su producción actual excede de sobremanera a lo requerido por la industria alimentaria y médica (Rospigliosi 2005: 87). Por ello, en la coalición promotora de Desarrollo Alternativo que se analiza en esta investigación, ningún aliado impulsó o financió proyectos orientados a brindar valor agregado a la coca.

Todos los aliados de la coalición comparten las tres premisas ideológicas presentadas. Sin embargo, la principal tensión entre los miembros de la coalición radica en su concepción sobre el productor de la coca y en las estrategias para lograr “el cambio de actitudes hacia un desarrollo y vida lícita” (DEVIDA 2012: 43). Todos los aliados comparten la visión de que el agricultor cocalero es el actor que constituye el eslabón más vulnerable del tráfico ilícito de drogas y que es el que menos beneficios obtiene de esta actividad ilegal (DEVIDA 2012, PRODATU 2007:

19). Por lo tanto, resulta necesario implementar medidas para abordar los factores que lo impelen a ser cocalero.

Entre estos factores estarían “la debilidad del desarrollo rural, la fragilidad de las instituciones estatales, la pobreza, la violencia y los conflictos sociales” (DEVIDA 2017: 16). Sin embargo, pese a los obstáculos señalados, el agricultor es potencialmente un agente que puede participar, de manera efectiva, en la dinámica de una economía lícita caracterizada por “las reglas del libre mercado” y “los precios competitivos”. Además, mediante el “pago de impuestos”, el productor local puede “contribuir al desarrollo” de la comunidad (DEVIDA 2015a: 8). Desde la propuesta de desarrollo de la coalición, la conjunción de incentivos materiales y morales, estrategia empleada por las sociedades nacionales para convencer a sus ciudadanos (Goulet 1999), convierte a la economía lícita en una opción superior al tráfico ilícito de drogas, que funcionaría a partir de “las reglas del oligopolio” y por “no contribuir al desarrollo” (DEVIDA 2015a: 8).

La divergencia inicial entre los aliados extraterritoriales radica en su visión en torno a los tipos de estímulos por los cuales el productor de coca optaría por el cambio. En este punto retomaremos una discusión presentada anteriormente: el debate en el cual se cuestiona si resulta necesario o no implementar medidas de erradicación previas al Desarrollo Alternativo. Una polémica internacional que contrapone posiciones *duras* y *flexibles*, y que se encuentra inmersa en una disyuntiva más general: optar por una estrategia de Guerra contra las Drogas o

por una de Reducción de Daños⁷² (Cabieses 2000). En la siguiente tabla se puede observar la posición de cada cooperante en relación a esta discusión:

Tabla 11. La condicionalidad del Desarrollo Alternativo en la coalición

Alineamientos en el debate sobre la condicionalidad del Desarrollo Alternativo		
Posición	Flexible	Dura
Enfoque	Reducción de daños	Guerra contra las drogas
Estímulo	“Zanahoria”	“Garrote y Zanahoria”
Estrategia	Enfoque Socioeconómico. Desarrollo Alternativo sin condicionamientos	Enfoque ofertista. Desarrollo Alternativo precedido de erradicación (voluntaria o forzosa)
Aliado	KfW UNODC	USAID

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Cabieses (2000:2).

Por lo tanto, desde las posiciones flexibles el productor de coca podría consolidarse⁷³ en un agente económico legal mediante incentivos positivos, como el desarrollo económico y social. En contraposición, los sectores más *duros* argumentan que es necesario combinar desarrollo y *enforcement*; es decir, desarrollo combinado con erradicación de cultivos, ya sea forzosa o voluntaria.

⁷² Aunque en esta investigación se analiza la implementación de una política de control de oferta de drogas, la disyuntiva planteada también se identifica en el debate sobre el control de la demanda. En ese sentido, desde las posiciones más *duras*, se propone la penalización del consumo, tráfico y producción de drogas. En contraposición, desde las posturas más *flexibles* se argumenta que lo más realista es la despenalización gradual y la focalización en terapias de sustitución y rehabilitación (Cabieses 2000: 68).

⁷³ Empleamos este término, pues en la práctica, la mayoría de cocaceros no produce exclusivamente coca, ya que también son productores de cultivos lícitos. No obstante, el objetivo de esta política es que la legalidad sea *hegemónica*; por consiguiente, sería imperativo fortalecer las capacidades empresariales y productivas de los agricultores.

Este enfoque también suele ser denominado como el de “la zanahoria y el garrote” (Youngers y Rosin 2005).

El posicionamiento ideológico, como sostiene Van Dijk (1999), no es exclusivamente ideal, pues tiene incidencia en la acción política y, por lo tanto, implicancias en la población local que reacciona ante determinados estímulos. Por ejemplo, en el caso del PRODATU, sus beneficiarios han sido heterogéneos: exproductores de coca, productores de coca y agricultores que nunca han sembrado este cultivo⁷⁴. Asimismo, debido a que la erradicación de cultivos es el principal factor que promueve el surgimiento de las organizaciones de defensa de la coca, la aplicación del Desarrollo Alternativo condicionado tuvo un alcance más limitado y más proclive al conflicto (Van Dun 2009).

En ese sentido, en las comunidades donde la mayoría de personas optó por autoerradicar sus cultivos a cambio de recibir financiamiento por parte del Desarrollo Alternativo, hubo flujos emigratorios de agricultores que pretendían seguir produciendo coca⁷⁵. Esta reacción ante la erradicación, sea forzosa o voluntaria, explica que en Satipo, provincia situada en la región Junín, hayan migrado campesinos provenientes del Alto Huallaga a partir del 2000, cuando se esta medida de control de cultivos fue intensificada (Nacimiento 2016: 47). O sea,

⁷⁴ Debido a esta disposición, existen analistas que dudan en considerar a los programas de la cooperación alemana como parte de una política antinarcoóticos. Desde esta perspectiva, se tratarían principalmente de iniciativas de Desarrollo Rural, pues no se tienen certezas sobre su impacto en la extensión del espacio cocalero (entrevista a Jaime García, especialista en temas de narcotráfico y políticas de drogas).

⁷⁵ Entrevista a Donato Peña, funcionario de USAID.

el fenómeno del *efecto globo* en el tráfico ilícito de drogas, el cual explicaría parcialmente la resiembra de coca en otras localidades.

En el presente trabajo hemos optado por incluir a la cooperación alemana en la coalición, aun cuando este aliado tuvo como objetivo inicial trazar “una línea demarcatoria con la estrategia norteamericana en el relacionamiento con los actores económicos y sociales en los ámbitos de prevalencia de cultivos ilícitos” (PRODATU 2007: 19). Precisamente, este programa surgió en el contexto de la alineación del Estado peruano a la disposición de “Coca cero”⁷⁶. Como se expuso previamente, USAID a partir del PDA II solicitó la autoerradicación, estrategia que generó malestar en la población local (PRODATU 2007). Sin embargo, pese a la discrepancia ideológica, no hubo impedimentos en la coordinación entre aliados, sino todo lo contrario.

Al respecto, en los informes elaborados por la cooperación alemana en torno al PRODATU, se menciona que este proyecto “convivió con tales propuestas [el PDA de USAID], en un marco de mutuo respeto” (PRODATU 2007:61), mientras que USAID sostuvo que “siempre se buscó sinergias con proyectos financiados por otros cooperantes” (USAID 2005:7). En ese sentido, la evidencia más explícita del trabajo coordinado se manifestó en 2006, mediante la alineación de los diferentes aliados (Villarán et al. 2014). El objetivo de esta concertación fue

⁷⁶ Al interior del Estado peruano hubo dudas en torno a si aceptar los lineamientos del PRODATU. Según reportes de la cooperación alemana, fue necesario “un proceso de convencimiento del gobierno peruano para aplicar una propuesta que divergía de las estrategias de desarrollo rural hasta entonces vigentes en áreas de producción de coca y narcotráfico” (GTZ 2007: 19).

promover un solo “paquete de promoción del desarrollo económico y social, así como un proceso de especialización y delimitación territorial para atender a los productores” (Villarán et al. 2014: 109). A partir de este acuerdo, los proyectos de USAID y la KfW se orientaron a impulsar los cultivos de cacao, café y palma aceitera, debido a sus mejores posibilidades de inserción en el mercado nacional e internacional⁷⁷. Posteriormente, se les denominaría *cultivos alternativos*.

Debido a que el marco teórico seleccionado propone la hipótesis de que los riesgos de la acción colectiva disminuyen cuando se comparte un núcleo ideológico, conviene complejizar el análisis, pues el caso seleccionado demuestra la convivencia entre actores que presentan una diferencia importante. Al respecto, se propone como hipótesis complementaria que tanto la KfW como USAID no intervinieron en las estrategias financiadas por otros cooperantes.

Del mismo modo, ningún cooperante condicionó el financiamiento a cambio de que el Estado peruano impida que un determinado enfoque se aplique. Una situación similar sucedió con la participación de UNODC, que ha sido ejecutante de diferentes subproyectos financiados por la KfW y USAID. Aun cuando su posición es más afín a la del Control de daños, este aliado, al momento de implementar iniciativas patrocinadas por USAID, lo hizo mediante las condiciones presentadas por este cooperante.

⁷⁷ Entrevista a Jaime García, especialista en temas de narcotráfico y políticas de drogas.

Así pues, cada aliado fue coherente con su estrategia y visión ideológica. Debido a que la cooperación norteamericana considera que el Desarrollo Alternativo no es sostenible sin erradicación, entre el 2000 y el 2015, no solo destinó recursos al componente desarrollista, sino también para el *enforcement* (García et al. 2011: 51-53, García 2015: 33-35). En contraposición, la cooperación alemana no ha financiado la erradicación de cultivos, medida que también forma parte de la política de drogas del Estado peruano. Y, además, es necesario resaltar que en Tocache tampoco aconteció algún evento en el que las medidas de control aplicadas por un cooperante hayan afectado, de manera directa y evidente, algún proyecto de Desarrollo Alternativo de otro aliado. Al respecto, en Colombia se ha dado el caso de que aviones norteamericanos fumigaron cultivos alternativos financiados por los programas de la cooperación alemana, generando momentos de tensión entre cooperantes (TNI: 2002).

¿Qué se desprende de lo presentado? En primer lugar, una coalición abierta, en la cual no es una condición inconciliable que los aliados compartan la totalidad de las creencias del núcleo profundo para operar de manera coordinada y coherente. Por lo tanto, el caso seleccionado contribuye a matizar la hipótesis general del ACF, según la cual en una coalición promotora, el núcleo de la política debe ser compartido totalmente. En un contexto de mutua tolerancia, este elemento puede ser matizado, pues también existen otros ejes en los cuales sí se presentan mayores afinidades.

En segundo lugar, se trata de una coalición de origen exógeno. Es decir, los antecedentes de la coalición durante los ochenta y noventa, así como su composición en el periodo 2000-2015, denotan la gran influencia de actores extraterritoriales (Fernández et al. 2013) en la dinámica de transformación social y económica de la provincia. En ese sentido, muy difícilmente se hubiera promovido cambios importantes si es que los actores endógenos hubiesen actuado de manera aislada. El caso de Tocache contribuye a la hipótesis de que las transformaciones importantes en lugares rurales suelen ser impulsadas por agentes foráneos, quienes pueden presentar propuestas más novedosas (Berdegué 2000). En tercer lugar, se logra constatar un alto nivel de adaptabilidad del Estado peruano⁷⁸ en relación a las condiciones presentadas por los diferentes cooperantes. Al respecto, sostenemos que en un contexto de limitados recursos económicos y técnicos, lo más realista es aceptar los requerimientos de un potencial financiador.

Finalmente, la Tabla 9 denota la finalización de los “grandes proyectos” de Desarrollo Alternativo en la provincia. A mediano plazo, solo el PIRDAIS se presenta como una de las principales fuentes de financiamiento de proyectos; por lo cual, sostenemos que gran parte de la coalición está “en retirada”. Esta decisión de los cooperantes guarda correspondencia con los resultados positivos que presenta la región San Martín en materia de reducción del espacio cocalero e

⁷⁸ Adaptabilidad que no solo se evidencia en el plano ideológico. Al respecto, tanto USAID y la cooperación alemana exigieron al Estado peruano que la política sea aplicada por operadores privados, en tanto se desconfiaba de la lentitud propia del sistema burocrático peruano (GTZ 2007).

incremento de la producción de cultivos lícitos. Por consiguiente, para la cooperación internacional, resultaría necesario priorizar el gasto en zonas “menos consolidadas, como Huánuco y Ucayali”⁷⁹.

3.4 La participación de los gobiernos subnacionales en la coalición promotora

En términos generales, la literatura que analiza la participación de los gobiernos subnacionales en el Desarrollo Alternativo resalta su relevancia para garantizar la viabilidad de la propuesta, debido a que constituyen la contraparte que ejecuta determinados proyectos que componen la política (Zevallos y López 2010, García et al. 2011). En ese sentido, aun cuando los proyectos sean financiados por la cooperación internacional y administrados por operadores privados, la colaboración del gobierno regional y de los gobiernos locales es fundamental. Así pues, hubo zonas donde las autoridades locales se opusieron, como en el valle del Monzón a inicios del siglo XXI, y la política fracasó en gran medida por ese factor (DEVIDA 2015).

En lo concerniente al “modelo San Martín”, diferentes autores sostienen que el apoyo y la participación de los gobiernos subnacionales fueron fundamentales para la consolidación del mercado lícito (DEVIDA 2012, Villarán 2012). La voluntad política presente en las autoridades locales explica parcialmente que la cooperación internacional haya incursionado de manera más intensa en este

⁷⁹ Entrevista a Donato Peña, funcionario de USAID.

territorio, en contraposición al caso de la región vecina de Huánuco (Villarán et al. 2012).

Al respecto, se destaca la gestión del presidente regional César Villanueva (2007-2014), quien promovió la inversión en proyectos de infraestructura vial y de fortalecimiento productivo (Manrique 2014). Como líder del movimiento Nueva Mayoría, organización política que durante el periodo señalado contó con una importante cantidad de autoridades a nivel regional (Zavaleta 2014), incentivó la alineación de sus militantes a los planteamientos de la política. En ese sentido, a nivel partidario, manifestarse en contra de la implementación del Desarrollo Alternativo era “mal visto”, debido a que significaba oponerse a uno de los principales ejes programáticos promovidos por la organización⁸⁰.

Sobre el caso de Tocache, resulta necesario exponer algunas precisiones. Como se expuso previamente, esta provincia constituyó el principal foco de resistencia a los programas de erradicación y de Desarrollo Alternativo en San Martín (García 2012). Por ello, gran parte de la oposición del movimiento cocalero se concentró en esta zona, siendo Nancy Obregón y Nancy Zamora, exalcaldesa del distrito de Pólvora, lideresas importantes de la resistencia en el Alto Huallaga.

Sobre el tema en cuestión, López y Zevallos (2010) argumentan que en localidades donde el tráfico ilícito de drogas opera, las autoridades locales se encuentran rodeadas por un *doble fuego*. Por un lado, la presión ejercida por el

⁸⁰ Entrevista a José Isla, subdirector del área de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) de DEVIDA.

Estado peruano mediante sus políticas de drogas; y por otro, el accionar de organizaciones que promueven la defensa de algún eslabón del narcotráfico. En ese sentido, en Tocache, este fenómeno político y social se manifestó con mayor intensidad en comparación a cualquier otra provincia de San Martín.

A pesar de ello, en la presente investigación proponemos que las autoridades locales en Tocache han actuado como aliados de la coalición promotora del Desarrollo Alternativo, aun cuando no se tiene certeza plena de si el compromiso de las autoridades tuvo como origen el convencimiento de la efectividad de la política. Sostenemos que al *doble fuego* que proponen López y Zevallos (2010), habría que agregar un tercero: la presión proveniente de productores locales y sus familias, los cuales no necesariamente forman parte del gremio cocalero o confían en él, pero que demandan servicios que el Desarrollo Alternativo puede financiar. Desde esa perspectiva, alinearse a la coalición se presentaba como una estrategia de carácter instrumental y, por lo tanto, potencialmente más fácil de ser criticada si el contexto lo ameritaba y requería.

Así pues, sostenemos que la participación de los gobiernos locales como actores de la coalición también ha significado momentos marcados por la contradicción, tensión y escepticismo en relación con los aliados exógenos. Sin embargo, estas diferencias se han mantenido en niveles razonables que no han afectado la sostenibilidad de la coalición, aunque sí los alcances de su propuesta.

Para sustentar la hipótesis presentada, se ha procedido a revisar los planes de gobierno de las autoridades provinciales de Tocache, durante el periodo 2002-2014. Asimismo, se revisó reportes de los programas de Desarrollo Alternativo financiados por la cooperación internacional -USAID y la KfW- en los cuales se detalla el accionar de las diferentes autoridades provinciales. También se ha recurrido a material de prensa escrita. La información recolectada fue complementada con las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, las cuales permitieron reconstruir parcialmente el proceso.

3.4.1 El Gobierno Provincial de Tocache y el Desarrollo Alternativo

En la Tabla 11, se logra identificar los diferentes alcaldes provinciales de Tocache durante el periodo 2003-2018, así como sus respectivos periodos de gestión y agrupaciones políticas. En los antecedentes expuestos en la segunda sección, se indicó que el inicio del siglo XXI estuvo marcado por la proliferación de protestas promovidas por movimientos de defensa del cultivo de coca. En ese contexto, las Elecciones Regionales del 2002 se presentaron como una oportunidad para que el movimiento cocalero obtuviese posiciones de poder local, pues de obtener resultados positivos, incrementarían sus capacidades de negociación e influencia. Las organizaciones políticas y los gremios cocaleros son las principales plataformas políticas por la cuales el movimiento de defensa de la coca pretende incidir en la toma de decisiones (Zevallos 2012, 2016b).

Tabla 12. Alcaldes provinciales de Tocache (2003-2018)

Periodo	Alcalde provincial	Partido político
2003-2006	Pedro Bogarín Vargas	Lista independiente
2007-2010	David Bazán Arévalo	Movimiento Regional Nueva Amazonía
2011-2014	Corina de la Cruz Yupanqui ⁸¹	Movimiento Despertar Nacional
2014-2018	David Bazán Arévalo ⁸²	Movimiento Fuerza Comunal

Fuente: Elaboración propia.

Tocache no fue la excepción. A nivel provincial, el movimiento cocalero presentó a Nancy Obregón como candidata a la alcaldía de Tocache; no obstante, perdió por un reducido ante Pedro Bogarín. A nivel distrital, los resultados tampoco fueron alentadores, pues solo Nancy Zamora pudo obtener la alcaldía del distrito de Pólvora, localidad que se presentaría como el principal bastión de la oposición al Desarrollo Alternativo en Tocache (Manrique 2016). Pese a la derrota electoral, las movilizaciones en defensa de la coca no paralizaron.

A fin de evitar un retroceso en un contexto de conflictividad, el alcalde electo Pedro Bogarín promovió la firma del Acuerdo Común en 2003⁸³, lo cual implicó un

⁸¹ Fue vacada en 2013 por el Concejo Municipal debido a que se negó a entregar el libro de actas de la Municipalidad. Antes de su vacancia, en 2012 había sido suspendida temporalmente por una sentencia del Poder Judicial; sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones la repuso.

⁸² En julio de 2017, fue capturado y encarcelado. Se le acusa de colaboración con el terrorismo y de haber financiado y dotado de armamentos a "Artemio", hoy líder preso del PCP SL, durante su primera gestión.

largo proceso de negociación con otras provincias de la región. Se trató de una iniciativa sin precedentes a nivel nacional y que evidenció la alianza formal entre DEVIDA, USAID y las élites políticas locales de la región. La cooperación alemana no firmó el documento, pues este contemplaba a la erradicación de cultivos. Aun cuando el movimiento cocalero también se manifestó violentamente en otras regiones, solo en San Martín se promovió un acuerdo de este tipo. En ese sentido, la manifestación explícita de la coalición se vincula con la hipótesis de que estas son más fáciles de percibir en contextos en los cuales los intereses de sus miembros se encuentran en peligro (Fernández et al. 2014)

Desde la perspectiva de la elite política local de Tocache, se argumentó que el principal incentivo para promover el Acuerdo Común fue evitar que la provincia se convirtiera, nuevamente, en un foco del tráfico ilícito de drogas⁸³. Para Bogarín era evidente que las protestas eran promovidas por cúpulas vinculadas al *narcoterrorismo*. En contraposición, desde la postura del gremio cocalero, la firma del acuerdo se trató de una manifestación más del histórico desprecio de los sectores privilegiados de la provincia hacia el productor de la coca (Van Dun 2009). En esa época, el apoyo o la oposición a las políticas de droga del Estado peruano constituyeron un clivaje social (Lipset y Rokkan 1967) a nivel local.

⁸³ Acuerdo firmado por los nueve Gobiernos Provinciales de San Martín, el Gobierno Regional de San Martín, DEVIDA y USAID, por el cual los involucrados se comprometían a promover actividades que contribuyan a una economía lícita, así como a una erradicación gradual y concertada.

⁸⁴ Entrevista a Pedro Bogarín, exalcalde provincial de Tocache.

Sin embargo, el apoyo de la elite política de Tocache no debe ser interpretada como un alineamiento total a las condiciones de la cooperación norteamericana, ni como el reconocimiento de que el Desarrollo Alternativo era aplicado de manera efectiva. La tensión también fue parte del proceso. Es posible identificar un discurso crítico en torno a cómo se invertían los fondos de la cooperación norteamericana. Los cuestionamientos se resumen en los siguientes puntos: i) inversión en infraestructura que posteriormente no recibía el mantenimiento requerido, ii) priorización de medidas de interdicción en desmedro del componente productivo, y iii) la promoción de cultivos sin tradición en la zona⁸⁵. Aun cuando la pacificación del Alto Huallaga había propiciado mejores condiciones para la aplicación del Desarrollo Alternativo, observadores de la época sostenían que “las actividades productivas alentadas por el PDA no parecen mostrar impactos significativos” en la provincia (Zárate 2003: 16).

En 2004, ante esta problemática, la Municipalidad de Tocache crea la “Propuesta de Solución Integral al Problema de la Cocalero”, a fin de adaptar localmente los principios del Desarrollo Alternativo (Manrique 2015: 211). En el documento se concibe al productor de coca como un agente que ha incursionado en la ilegalidad debido a la incapacidad del Estado peruano de establecer condiciones mínimas de desarrollo. Por otro lado, tomando en consideración las características geográficas y climatológicas de la provincia, así como por sus mayores posibilidades de venta a nivel nacional e internacional, se impulsó la

⁸⁵ Entrevista a Pedro Bogarín, exalcalde de Tocache.

producción de cacao, café y palma aceitera⁸⁶. Es decir, los cultivos que posteriormente en 2006, la cooperación internacional, mediante la alineación que se indicó previamente, apostaría con mayor intensidad a nivel regional.

Así pues, en el caso seleccionado, se observa que durante el periodo más crítico de los enfrentamientos entre el Estado y el movimiento cocalero, durante la disposición de “Coca cero”, la coalición tuvo como aliada a la elite política local. Aun con críticas, en esa situación de *dobles fuegos* (Zevallos y López 2010: 74), las autoridades provinciales de Tocache optaron por adherirse al proyecto de la coalición promotora del Desarrollo Alternativo. Este apoyo resultó fundamental para darle sostenibilidad a la política en una coyuntura crítica como la expuesta, ya que se garantizó la ejecución de los proyectos, así como una mayor identidad local de la propuesta.

Posteriormente, en 2006 Pedro Bogarín postuló a la reelección, pero perdió ante David Bazán. Durante la campaña electoral, este candidato se había presentado como un importante crítico del Desarrollo Alternativo⁸⁷, alegando un gasto ineficiente del presupuesto y su ineffectividad para resolver los problemas locales. Sin embargo, pocos meses después de ser elegido, en 2007 declaró que el PDA de USAID rendía resultados positivos y que era necesario mantener los avances en la materia, a fin de evitar que el narcotráfico se apodere nuevamente de la zona (USAID 2008: 34). Luego, en 2009, Bazán le otorgaría las llaves de la

⁸⁶ Entrevista a Pedro Bogarín, exalcalde de Tocache.

⁸⁷ Entrevista a Donato Peña, funcionario de USAID.

ciudad al embajador norteamericano Mark Mckinley, como manifestación de agradecimiento por los proyectos financiados con fondos de USAID⁸⁸.

En 2011, Corina de la Cruz asume la alcaldía provincial. En su Plan de Gobierno propone mayor fiscalización a los programas de Desarrollo Alternativo en la provincia. En ese sentido, “las ONG’S (sic) serán supervisadas y controladas como parte de la política local municipal gestionando sanciones drásticas a aquellos que incumplan o trafiquen con las necesidades del poblador. Se establecerá un registro permanente de funcionamiento o clausura de lo mismo” (Movimiento Despertar Nacional 2010:3). De lo citado, se desprende nuevamente el reconocimiento de una ejecución poco eficiente y transparente de los recursos del Desarrollo Alternativo.

Sin embargo, no se trató de un rechazo a la política en sí, sino al modo de aplicarla (Zevallos 2016: 99), aunque desde parte de la coalición, se le reconoce como una de las principales críticas, al menos discursivamente⁸⁹, pues empleaba su acceso a medios de comunicación masivos, como la radio y la televisión, para criticar a la cooperación norteamericana. Probablemente, sus palabras hayan generado preocupación en sectores de la población, el *tercer fuego*, que estaban interesados en recibir los beneficios que el Desarrollo Alternativo brinda mediante sus proyectos.

⁸⁸ Ver: “Municipalidad de Tocache reconoce y distingue a presidente regional de San Martín”, en *Voces, periodismo profesional a su servicio*, 7 de diciembre de 2009. Disponible en: <<https://diariovoces.com.pe/web/?p=10890>>. Consultado el 12 de octubre del 2017.

⁸⁹ Entrevista a Carmen Masías, presidenta ejecutiva de DEVIDA; Donato Peña, funcionario de USAID.

A fin de amortiguar potenciales críticas, cuando asumió la gestión, De la Cruz declaró que no se opondría a los proyectos de Desarrollo Alternativo y que respaldaría a los productores que deseen participar en ellos⁹⁰. El discurso ambiguo de esta alcaldesa fue interpretado por parte de la población como si De la Cruz apoyase a los productores de coca, quienes eran cada vez menos, en desmedro de aquellos dedicados a los cultivos alternativos (Ugarte 2014: 116), lo cual fomentó dudas en torno a los niveles de autonomía de esta autoridad en relación a la presión del debilitado gremio cocalero.

Posteriormente, en 2015, David Bazán es elegido por segunda vez alcalde provincial. Se trataba de un viejo conocido de la coalición. Durante su segunda gestión, Bazán participó nuevamente como aliado. *A posteriori*, su primera gestión fue evaluada positivamente por un sector importante de la población, pues contrastaba con la actitud conflictiva de la exalcaldesa (Ugarte 2014: 116). Las relaciones entre la elite local, la cooperación internacional y DEVIDA, en términos generales, fueron óptimas. El trabajo coordinado entre los diferentes agentes de la coalición promotora permitió la ejecución de proyectos productivos, de infraestructura y de titulación de tierras^{91 92}, lo cual garantizó la continuidad de la

⁹⁰ Ver “Alcaldesa de Tocache asegura que sí trabajará con el Programa de Desarrollo Alternativo”, en *Inforegión*, 7 de enero del 2011. Disponible en: <<http://www.inforegion.pe/83232/alcaldesa-de-tocache-asegura-que-si-trabajara-con-el-programa-de-desarrollo-alternativo>>. Consultado el 12 de octubre del 2017.

⁹¹ Ver: “Cuatro distritos de Tocache (Región San Martín) reciben siete mil 200 títulos de propiedad”, en la página institucional de DEVIDA. Disponible en: <<http://www.devida.gob.pe/2015/12/cuatro-distritos-de-tocache-region-san-martin-reciben-siete-mil-200-titulos-de-propiedad>>. Consultado el 12 de octubre del 2017.

política. Sin embargo, en julio del 2017, Bazán es encarcelado por supuestamente haber financiado a organizaciones subversivas en su primera gestión.

Entonces, pese a las tensiones, sostenemos que en Tocache los hechos sugieren que se han consolidado en las elites políticas, el sentido común de que el Desarrollo Alternativo es positivo, o al menos no perjudicial para los intereses locales, en tanto permite financiar una serie de proyectos que repercuten en la calidad de vida de la población. Esta afirmación no debe ser interpretada como si las autoridades locales reconocen que se trata de una medida efectiva para el control del narcotráfico, sino como una puerta de acceso a inversión social y productiva en un contexto de escasos recursos. Esta suerte de sentido común en torno al Desarrollo Alternativo no solo logra ser identificado en el caso seleccionado, sino también en otras zonas como Satipo, donde la cooperación de la Unión Europea financia este tipo de proyectos (Nacimiento 2012).

En la presente investigación proponemos que este sentido común ha sido afianzado en Tocache mediante una estrategia desplegada por los aliados extraterritoriales, la cual estuvo orientada a satisfacer demandas específicas de las autoridades locales y de la población. En el caso del PRODATU, a fin de afianzar los lazos con los actores endógenos de la provincia, la cooperación alemana financió tres proyectos considerados como “prioritarios” por los alcaldes

⁹² Ver: “DEVIDA mejora nivel tecnológico agrícola de productores de cacao en Tocache”, en la página institucional de DEVIDA. Disponible en: <<http://www.devida.gob.pe/2015/12/devida-mejora-nivel-tecnologico-agricola-de-productores-de-cacao-en-tocache/>>. Consultado el 14 de octubre del 2017.

de los cinco distritos que componen Tocache (PRODATU 2007: 24-27). En el caso del PDA II, en el periodo de autoerradicación, las comunidades que aceptaron eliminar el cultivo de coca tenían la potestad de elegir proyectos que serían financiados por USAID, que estaban orientados a la construcción de infraestructura de servicios sociales –salud y educación–, asistencia técnica en materia productiva y protección medioambiental (Estela 2011: 13).

A través de la estrategia consignada, la coalición buscó adaptar parcialmente la política a las demandas de la población y de las autoridades locales. Sin embargo, aun cuando estas medidas resultaron funcionales para afianzar los lazos entre los aliados, en la práctica es posible observar tensiones y divergencias en su aplicación. Estas tensiones constituyen un componente usualmente omitido en el discurso oficial de DEVIDA, pero que en el trabajo de campo, sus operadores locales suelen destacar constantemente. En términos generales, se logra identificar tres motivos de tensión: i) la *politización* de los proyectos, ii) reducido interés por consolidar una burocracia profesional y especializada (Weber 1993) y iii) las discrepancias en la priorización del gasto.

En primer lugar, la i) *politización* de los proyectos alude al proceso por el cual las autoridades locales derivan la ejecución de los proyectos a personas cercanas a su entorno social y político, las cuales no necesariamente se encuentran capacitadas para ejercer las responsabilidades asignadas. De acuerdo con los operadores de DEVIDA, este hecho afecta considerablemente el alcance de los

proyectos, pues la selección arbitraria deviene generalmente en improvisación y falta de planificación^{93 94}. En contraposición, desde la perspectiva de un sector de la Municipalidad Provincial, la *politización* no debe ser interpretada, inexorablemente, como negativa. La selección de gente de la localidad puede garantizar una implementación efectiva, debido a que “muy difícilmente, una persona que vive en la zona deseará quedar mal con sus propios vecinos” y “se garantiza que el salario del trabajador se reinvertirá en la zona”⁹⁵.

Por otro lado, el segundo elemento de tensión se refiere a ii) la remoción de empleados de las municipalidades una vez que una nueva autoridad asume la gestión (GTZ 2007, GTZ 2015). El cambio de operadores implica, por lo general, que el nuevo funcionario no esté familiarizado con la lógica del proyecto; es decir, “un comenzar de nuevo”. Así pues, la remoción juega en contra de la consolidación de una burocracia especializada, lo cual limita tanto el alcance como la fuerza de los proyectos promovidos por el Desarrollo Alternativo en la localidad.

En tercer lugar, iii) las discrepancias en torno a las prioridades del gasto se identifican, principalmente, en reportes oficiales de la cooperación alemana. Al respecto, este cooperante tiene un componente importante de promoción de la gestión ambiental local (GTZ 2017: 11-12). No obstante, en Tocache, algunas

⁹³ Entrevista a operador de DEVIDA en Tocache, a operador de DEVIDA en Tarapoto.

⁹⁴ La continua politización de los proyectos sería evidencia de los problemas logísticos y administrativos que DEVIDA presenta para ejercer su rol de evaluación y monitoreo (García 2016). Al respecto, Carmen Masías reconoce que la entidad que preside se encuentra en “proceso de construcción de capacidades”, pues DEVIDA viene asumiendo cada vez más funciones.

⁹⁵ Operador de la Gerencia de Desarrollo Económica de la Municipalidad Provincial de Tocache.

autoridades prefieren que los fondos se destinen prioritariamente, a obras de infraestructura y de fortalecimiento de capacidades productivas, antes que para consolidar institucionalmente las unidades municipales ambientales (GTZ 2017).

Aun cuando la región San Martín sea presentada como un modelo de institucionalidad política ambiental en la Amazonía (Augusto 2016), esta percepción debe ser relativizada. A nivel provincial, hay evidencias que señalan que la lógica del *obrismo* en el Desarrollo Alternativo (Cabieses 2010, Van Dun et al. 2013) prevalece en la toma de decisiones. A pesar de que mediante el PRODATU se financió el Plan de Ordenamiento Territorial de Tocache (GTZ 2007), el cual fue publicado en 2008, su aplicación no siempre es efectiva. Al respecto, en 2016, las zonas en conflicto de uso de la tierra, por uso agropecuario en territorios protegidos o en zonas forestales asociadas con cultivos permanentes, tuvieron una extensión de 189,152 ha, el 30% del territorio (DRASAM 2016b).

En esta investigación, sostenemos que las tensiones entre los aliados extraterritoriales y la elite política de Tocache se explican por dos variables. En primer lugar, la competencia política a nivel local y subnacional, que ha adquirido mayores niveles de dinamismo por las reformas de descentralización del Estado (Tanaka 2014: 73), propicia incentivos para que candidatos y autoridades

presenten discursos ambiguos⁹⁶ en torno a la política de drogas del Estado peruano durante la campaña electoral y su gestión. El objetivo de esta ambigüedad es poder lidiar de manera más efectiva con el *triple fuego* presente en cuencas cocaleras. Es decir, evitar conflictos con los productores y plataformas defensoras de la coca que aún ejercen presión. Asimismo, no debilitar por completo los lazos con la cooperación internacional y con DEVIDA, sin que aquello implique no mostrarse parcialmente críticos, y así mantener el financiamiento de proyectos. Y, por supuesto, no disgustar a los productores locales de cultivos lícitos, es decir un potencial bolsón electoral, que actualmente en Tocache constituyen la mayoría poblacional.

Por lo tanto, el discurso y accionar de las autoridades de circunscripciones cocaleras conviene que sean interpretadas, principalmente, como “estratégicas y ocasionales”, y no como el pleno convencimiento de una posición en la discusión sobre políticas de control de cultivos (López 2014). Sin embargo, en el caso de De la Cruz, la efectividad de esta estrategia no es del todo clara, si se toma en consideración su alta impopularidad en la población y las percepciones negativas sobre ella al interior de la coalición. Esta variable de competencia política explicaría parcialmente el hecho de que a nivel regional, también es posible identificar narrativas alternativas en torno al “modelo San Martín”. Al respecto,

⁹⁶ Para Carmen Masías, presidenta ejecutiva de DEVIDA, la ambigüedad en el discurso de algunas autoridades corresponde al deseo de establecer mejores condiciones de negociación. Vale decir, mostrarse crítico a la política de drogas, con la expectativa de que los cooperantes y DEVIDA brindarán mayores recursos a su circunscripción bajo la amenaza de que “si no me hacen caso, la coca se incrementará”.

Pedro Bogarín, exalcalde provincial de Tocache y excandidato al Gobierno Regional de San Martín 2014⁹⁷, es uno de los políticos más críticos en relación a los alcances del Desarrollo Alternativo en la región. Y sobre todo, en su provincia natal, Tocache.

Así pues, desde la perspectiva de un sector de la elite política regional, la idea de un “modelo San Martín” ha sido empleada políticamente por autoridades nacionales, la cooperación internacional y Nueva Amazonía. Su uso en discursos políticos omitiría que en realidad, el “modelo” se encuentra en un inicial proceso de consolidación, pues en materia productiva y medioambiental, los resultados no son del todo alentadores⁹⁸. Desde esta narrativa crítica, la idea de un “modelo San Martín” habría jugado en contra de la región, pues cada vez existiría menor interés por parte de la cooperación internacional en apoyar proyectos, en tanto desean privilegiar la inversión en zonas donde los resultados son menos favorables.

La segunda variable que explicaría las tensiones señaladas sería el desfase entre la racionalidad técnica propia de las políticas públicas (Zevallos 2012, 2016) y las dinámicas políticas territoriales que, por supuesto, incluyen a la primera variable de competencia política. Desde una perspectiva técnica, la inversión en gestión ambiental en esta provincia, cuya principal riqueza depende en gran medida del uso racional del entorno geográfico, debería ser una de las prioridades. Sin embargo, este tipo de racionalidad es restringida, pues no abarca el hecho de

⁹⁷ Sobre su participación en ese proceso electoral con el APRA, ver Muñoz et al. (2016).

⁹⁸ Entrevista a Pedro Bogarín.

que las autoridades se ven presionadas por satisfacer las demandas de operadores cercanos que los apoyaron en campaña, así como por mostrar resultados inmediatos. El *obrismo* se presenta como una vía más atractiva que la inversión en institucionalidad medioambiental, que no necesariamente rinde resultados palpables y electorales en el corto plazo⁹⁹.

A modo de conclusión, señalamos que las tensiones expuestas en esta sección no constituyen una novedad en el país. Es decir, las reformas de descentralización habrían generado la réplica, a nivel local, de la débil *capacidad estatal* (Fukuyama 2004) del Estado peruano. Sin embargo, la existencia de estas tensiones propicia cuestionar sobre qué tan singular es el “modelo San Martín”, región que suele ser presentada como un paradigma de política de drogas y de preservación medioambiental. Y sobre todo, genera interrogantes sobre el futuro del “modelo” a largo plazo, pues los fondos destinados a financiar los proyectos de Desarrollo Alternativo no siempre serán los mismos y, por extensión, la convicción instrumental de las élites locales tampoco. Asimismo, el reducido interés en invertir en institucionalidad ambiental puede generar efectos negativos en una provincia cuya principal actividad económica es la agrícola.

Por otro lado, es importante destacar que a pesar de la pacificación y la pérdida de influencia del tráfico ilícito de drogas en Tocache, el “fantasma” del

⁹⁹ Este hecho no solo acontecería en Tocache, sino también en otras circunscripciones donde se aplica esta política. Al respecto, en 2012, de los 42 proyectos financiados por el pliego presupuestal PIRDAIS a nivel, solo 8 estuvieron orientados a reforestar el territorio (DEVIDA 2015: 16). Así pues, los proyectos productivos y de infraestructura fueron los más solicitados, y los que concentraron casi el 80% del presupuesto de ese pliego.

narcoterrorismo persiste sobre a las elites políticas locales. Incluso, el término “narcotraficante” es continuamente empleado para descalificar a contrincantes políticos¹⁰⁰. Con la prisión preventiva impuesta a David Bazán por, supuestamente, haber financiado a organizaciones terroristas en su primera gestión, las recurrentes dudas sobre el vínculo de autoridades políticas y grupos delictivos en cuencas cocaleras se intensifican.

En los ochenta y noventa, la institucionalidad gubernamental de Tocache se vio afectada por los asesinatos a alcaldes y funcionarios municipales a manos del PCP-SL y por atentados contra las sedes ediles (CVR 2003). Dos décadas después, la construcción de una elite política sólida sigue siendo una promesa no cumplida de la descentralización. Actualmente, el hecho de que las gestiones de los dos últimos alcaldes provinciales hayan sido interrumpidas consolida en la población local la percepción de que la dinámica política de la provincia se caracteriza, principalmente, por la inestabilidad y el deseo desesperado de poder.

3.5 Del “modelo San Martín” al “milagro Tocache

En la introducción, se mencionó que el “modelo San Martín” suele ser presentado como un modelo exitoso de aplicación de política antinarcóticos. El

¹⁰⁰ Ver: “Corina de la Cruz: ‘Aurelio Pastor consiguió una fortuna por traficar en los cargos que ocupó’, en *Exitosa*, 13 de octubre del 2014. Disponible en: < <http://www.radioexitosa.pe/politica/expl52019-corina-de-la-cruz-aurelio-pastor-consiguio-una-fortuna-por-traficar-en-los-cargos-que-ocupo>>. Consultado el 11 de noviembre del 2017.

término “modelo” puede sugerir la existencia de una estrategia homogénea de acción; no obstante, en San Martín se experimentaron diferentes esquemas de acción de Desarrollo Alternativo y a la erradicación. Al respecto, en la Tabla 14 se presenta una periodización de las estrategias implementadas en la región.

De la tabla se pueden extraer algunas conclusiones. En primer lugar, se evidencia una heterogeneidad de enfoques aplicados en la región, siendo la provincia de Tocache el caso más representativo de esta variedad. En segundo lugar, se reconoce el mantenimiento de un enfoque “duro” por parte de USAID, aunque varió el modo de implementación. Tanto la autoerradicación como la posterradicación implican que el Desarrollo Alternativo es precedido del *enforcement*.

En el primer caso, la comunidad acepta eliminar los cultivos ilícitos a cambio de proyectos de Desarrollo Alternativo¹⁰¹. En el segundo esquema, el Estado peruano programa la erradicación en una determinada zona y, posteriormente, el PDA propone brindar apoyo siempre y cuando se firme un compromiso de no resembrar cocaes. Mediante ese compromiso, se financian proyectos productivos y de infraestructura.

¹⁰¹ Desde la visión de la cooperación alemana, el condicionamiento “puede percibirse como una forma disfrazada de erradicación forzosa con las mismas consecuencias externas negativas”. Así pues, “la reducción de cultivo de drogas debe ser una consecuencia y no un requisito para el desarrollo” (GTZ 2013: 11).

Tabla 13. Relación Desarrollo Alternativo- erradicación en la región San Martín (2002-2016)

Estrategias de erradicación y Desarrollo Alternativo en la región San Martín	
Periodo	Enfoques
2002-2008	<p>A. Desarrollo Alternativo sin condiciones, del 2002 hasta 2006, mediante el PRODATU I. Aplicado solo en Tocache. Enfoque <i>flexible</i>.</p> <p>B. Desarrollo Alternativo condicionado, del 2002 al 2008. Modalidad Autoerradicación¹⁰², mediante el PDA, en toda la región. Enfoque <i>duro</i>.</p> <p>C. Erradicación forzosa en toda la región¹⁰³. Enfoque <i>duro</i>.</p>
2008-2016	<p>A. Posterradicación, desde el 2008¹⁰⁴ hasta 2012, mediante el PDA. Esta estrategia se inició en Tocache, luego se difundió en toda la región. Enfoque <i>duro</i>.</p> <p>B. Desarrollo Alternativo sin condiciones, desde 2012 hasta el 2017, mediante el PRODATU II. Aplicado solo en Tocache. Enfoque <i>flexible</i>.</p> <p>C. Erradicación forzosa en toda la región¹⁰⁵. Enfoque <i>duro</i>.</p>

Fuente: Elaboración propia.

¹⁰² Mediante este enfoque, la comunidad aceptaba erradicar sus cultivos ilícitos mediante la firma de un Convenio. La población local aceptaba no sembrar coca, a cambio de apoyo financiero, asistencia técnica en proyectos productivos e inversión en infraestructura social (Estela 2011: 13).

¹⁰³ No necesariamente estuvo acompañada posteriormente de Desarrollo Alternativo.

¹⁰⁴ Fuente: USAID (2016: 4-5)

¹⁰⁵ La erradicación no necesariamente estuvo acompañada posteriormente de Desarrollo Alternativo.

El cambio de modalidad, de autoerradicación a la posterradicación, fue aplicado por primera vez en Tocache en el año 2008 (USAID 2016: 5), puesto que la autoerradicación fue más efectiva en zonas donde la población era en menor grado dependiente de la economía de la coca, como el norte de San Martín. De manera paralela a la autoerradicación, se implementaron medidas de erradicación forzosa, principalmente en el sur de la región. Así pues, algunas poblaciones, al ver afectados sus ingresos por el *enforcement*, “optaron” por adherirse a la autoerradicación, y así evitar riesgos posteriormente (Van Dun et al. 2013: 4-6).

No obstante, no todas las comunidades aceptaron esa propuesta. Para evitar que Tocache siguiese “desdibujando el esfuerzo desarrollado en San Martín” (USAID 2016:4), se optó por promover el modelo de posterradicación, el cual fue replicado posteriormente en el Monzón en el año 2013. Vale decir, hubo un accionar diferenciado de acuerdo a los niveles de resistencia; por lo cual, se inició con una posición más orientada al consenso, aunque enmarcada en la lógica de Guerra contra las Drogas, que finalmente derivó en un típico modelo *duro* de erradicación forzosa en las zonas donde no funcionó la modalidad inicial.

Pese a la variedad de estrategias desplegadas en la región San Martín y en Tocache, desde un sector de la coalición –básicamente, DEVIDA y USAID- se ha optado por sostener que el “modelo San Martín” constituye un ejemplo de “intervención integral” de lucha contra las drogas (DEVIDA 2012: 30) que ha rendido resultados positivos. En ese sentido, la *integralidad* en la política de

drogas internacional alude a una estrategia en la cual el Desarrollo Alternativo, la erradicación y la interdicción son complementarias (TNI 2002: 5). En términos generales, se podría argumentar que esta premisa constituye una suerte de sentido común en gran parte de la institucionalidad de la política de drogas a nivel internacional. Y en ese sentido, hay que recalcar que parte del éxito de las coaliciones radicaría en su capacidad de extender, en la sociedad y en espacios de decisión política, sentidos comunes afines a sus visiones de desarrollo (Fernández et al. 2014).

Sin embargo, este enfoque integral no es compartido por todos los Estados. No solo Alemania aboga por desvincular Desarrollo Alternativo de la erradicación, sino también otros países que conforman la Unión Europea. Y a nivel regional, Bolivia es el principal Estado promotor de esta posición. Como se señaló previamente, los países que defienden la posición *flexible* argumentan que la erradicación puede fomentar la aparición de conflictos sociales, afectándose la sostenibilidad del Desarrollo Alternativo. Bajo esta perspectiva, el desarrollo se presenta como el principal desincentivo para el cultivo ilícito de coca o amapola.

Entonces, el “modelo San Martín”, incluido el “milagro Tocache”, viene siendo presentado como la prueba de que la integralidad en las políticas de drogas funciona, pese a los costos sociales iniciales que puede propiciar. El “Modelo Peruano de Desarrollo Alternativo” presentado por DEVIDA, que incluye a la variable *erradicación* en su fórmula a fin de debilitar la influencia del narcotráfico

en las zonas cocaleras (DEVIDA 2015: 49-50) sigue el mismo planteamiento. Este punto demuestra que a pesar de que aliados con diferentes visiones pueden actuar de manera conjunta para garantizar objetivos afines, al interior de una coalición se pueden constituir narrativas disimiles sobre el proceso. Tal vez este hecho explique que en ningún reporte de la cooperación alemana se haga referencia a un “modelo San Martín”, a diferencia de publicaciones de DEVIDA y USAID^{106 107}.

3.6 La difusión interna del “modelo”: El “éxito” del Alto Huallaga y el “fracaso” del VRAEM

La literatura sobre la difusión de políticas no solo centra su análisis en la transferencia entre países¹⁰⁸, sino también, entre instancias subnacionales. Al respecto, en el presente apartado se pretende analizar cómo se ha pretendido transferir el “modelo San Martín” en otras regiones del país. En segundo lugar, se abordará cómo el “éxito” de este caso forma parte de la discusión pública sobre la política antidrogas en el Perú.

¹⁰⁶ Al respecto, ver DEVIDA (2012) y USAID (2010). Desde la óptica de ambas posiciones, el término “milagro San Martín” no es exacto, en tanto omite la serie de proyectos implementados sistemáticamente durante más de tres décadas.

¹⁰⁷ Ambas posturas se pueden explicar también por el hecho de que la USAID ha sido la principal financista de los proyectos de Desarrollo Alternativo de la región San Martín, además que el PDA tuvo un ámbito de acción que abarcó toda la región, en comparación al PRODATU. Para mayor detalle, ver Estela (2011: 17).

¹⁰⁸ La fama del “modelo San Martín” ha traspasado las fronteras. Ver Biersack (2015), quien discute las posibilidades de replicar este modelo en Myanmar, país productor de opio del sudeste asiático.

Así como la anterior sección evidenció que en la región San Martín se aplicaron simultáneamente diferentes estrategias, la misma heterogeneidad sucede a nivel nacional. Mientras que en el valle del Monzón, el principal bastión de la coca en el Alto Huallaga, se replicó el modelo de posterradicación inicialmente desplegado en Tocache¹⁰⁹, en el VRAEM nunca se ha erradicado cultivos ilícitos de manera forzosa.

Mediante el Plan VRAEM se han implementado programas de desarrollo. El tratamiento diferenciado corresponde al hecho de que en esta última zona, la presencia de la subversión amerita que se aplique otro enfoque, a fin de evitar lo que aconteció en los ochenta; es decir, la adhesión de la población local al PCP-SL y al MRTA luego de las medidas de erradicación. Entonces, se observa cómo los antecedentes de esta política, presentados en la segunda sección de la tesis, son empleados para elaborar argumentos que sustenten determinadas posiciones. En ese sentido, las Fuerzas Armadas constituyen el actor que genera “la fragmentación de la postura de las agencias estatales frente al despliegue de la medida” (Zevallos 2016a). Unidad de posiciones al interior del Estado peruano que sí hubo en el caso del Alto Huallaga en el decurso del periodo analizado en esta tesis, en tanto fue el valle que concentró la mayor parte de operativos de erradicación.

¹⁰⁹ Al respecto, un informe de las Naciones Unidas registraba que “para el Gobierno y la comunidad internacional el tipo de tratamiento aplicado en la provincia de Tocache, otrora la más emblemática en la producción de coca ligada al narcotráfico, es tal vez la mejor experiencia registrada en el país y sin dudarlo en la región. Es considerada inclusive como un modelo de intervención a ser replicado en otras cuencas cocaleras” (UNODC 2009: 18).

En lo que respecta al valle del Monzón, a diferencia del “modelo San Martín”, la estrategia de posterradicación fue aplicada principalmente por DEVIDA. En este caso, el rol ejercido por la cooperación internacional fue mucho más reducido, limitándose básicamente a USAID¹¹⁰. De 2012 a 2013, la superficie de cicales descendió de 6564 a 227 ha, sin incrementos sustanciales posteriormente. Por consiguiente, la disminución de la influencia de la economía de la coca en Tocache y en el valle del Monzón representaría la “recuperación” del Alto Huallaga, así como su inclusión en el proyecto de legalidad del Estado peruano. Una “narrativa heroica” propia de una coalición dominante (Fernández et al. 2014), que omite abusos en el proceso, como la vulneración de derechos fundamentales de parte de la población que se opuso en el decurso del proceso (Manrique 2015).

De modo contrario, entre 2009 y 2016, la extensión del cultivo de coca se incrementó de 17486 a 20304 ha en el VRAEM (SIMDEV s/f). Los resultados negativos en este valle, a pesar del presupuesto invertido, han propiciado una discusión en torno a por qué no funciona la estrategia aplicada. En esta tesis proponemos que se trata de un debate ideológico, pues incluye diferentes sistemas de creencias¹¹¹ sobre la visión de un problema público y los medios para abordarlo, los cuales inciden en acciones heterogéneas de la política pública. En

¹¹⁰ Aunque reducido en comparación a lo hecho en la región San Martín, el rol de USAID fue fundamental para explicar la estrategia de comunicación en la aplicación del enfoque posterradicación en el Monzón. Mediante este apoyo, USAID organizó reuniones diarias con el equipo de socialización de DEVIDA, a fin de articular un discurso coherente para “contribuir a la sensibilización de los agricultores a los que se le había erradicado sus cicales” (USAID 2016: 13).

¹¹¹ Diferencias que guardan correspondencia con las discrepancias al interior del sistema de creencias de la coalición promotora del Desarrollo Alternativo que se expuso previamente.

ese sentido, existen críticas que cuestionan el enfoque preponderantemente militar en desmedro del desarrollo, mientras que otros apuntan a la ausencia de un enfoque integral.

Es decir, la falta de implementación de acciones de erradicación que eviten la expansión de los cocales (Antezana 2016). Desde esta perspectiva, el eje de interdicción tampoco estaría siendo implementado de manera eficiente a pesar de las restricciones de ingreso de precursores químicos a este territorio, y el Desarrollo Alternativo difícilmente podría prosperar en un contexto de plena competencia con la economía de la coca¹¹². Se parte de un análisis enmarcado en una racionalidad económica que sostiene que el individuo que quiebra la legalidad podría modificar su conducta si es que se aplican incentivos negativos efectivos (Becker 1974), entre los cuales se encontraría la erradicación de cultivos ilícitos.

En lo concerniente al fracaso de la estrategia aplicada en el VRAEM, desde la coalición no existe propiamente una posición explícita. No obstante, es posible encontrar reportes oficiales en los cuales se sostiene que en zonas que “muestran un crecimiento de cultivos ilegales, como Ayacucho y Cusco, nunca han sido erradicadas” (DEVIDA 2012: 19). Precisamente, diversas provincias de ambas regiones constituyen el VRAEM. En contraposición, el “modelo San Martín” evidenciaría que en las zonas donde la erradicación “ha sido permanente y

¹¹² El especialista en temas de narcotráfico Jaime Antezana también comparte esta posición. Al respecto, ver: “VRAE: ¿preparando la erradicación forzosa del cultivos de coca ilegales”, en La Mula, 26 de junio del 2016. Disponible en: <https://jaimeantezana.lamula.pe/2015/06/26/vrae-preparando-la-erradicacion-forzosa-de-la-coca-y-el-fracaso-del-programa-de-reconversion-productiva/jaimeantezana/>. Consultado el 12 de diciembre del 2017.

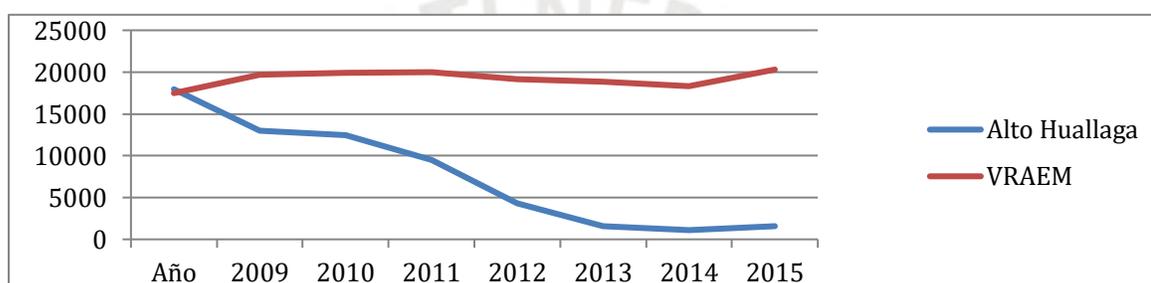
acompañada de programas de desarrollo alternativo, se ha logrado reducir los cultivos ilegales” (DEVIDA 2012: 19-20). Sostenemos que asumir esa premisa como válida tiene como consecuencia, pues, enfocar el debate en cómo equilibrar incentivos negativos y positivos, y no principalmente, en la efectividad de los programas de desarrollo.

Los analistas citados interpretan la negativa a erradicar como la falta de interés de un sector del Estado peruano, principalmente las Fuerzas Armadas, por solucionar este problema, la cual es explicada por intereses económicos y geopolíticos, pues el Plan VRAEM le brinda a esta institución una serie de prerrogativas. Así pues, el “modelo San Martín” es empleado para forjar un sentido común en las discusiones políticas en materia de política de drogas, aun cuando no existen evidencias contundentes de que la conjunción entre Desarrollo Alternativo y erradicación deviene, inexorablemente, en resultados positivos.

Los antecedentes presentados en la tercera sección apuntan a que la disminución del espacio cocalero no solo se explica por variables internas que dependen de la intervención del Estado, como la aplicación de políticas de control de cultivos, sino también de la dinámica del mercado internacional de drogas y de contingencias naturales. Y ciertamente, el *alcance* y la *fuerza* (Fukuyama 2004) del Estado peruano para implementar políticas de desarrollo local que generen los incentivos necesarios para que los productores agrarios no incurran en economías ilícitas, también constituyen factores a considerar en el análisis. Por lo tanto, al

menos en esta discusión parecen cumplirse las hipótesis del marco teórico del ACF, según las cuales cada coalición tenderá a generar información con el objetivo de legitimar socialmente su estrategia y que muy difícilmente, el sistema de creencias de los aliados se verá afectado en su composición.

Gráfico 2. Evolución de la extensión de los cultivos de coca en el valle del Alto Huallaga y en el VRAEM (hectáreas), durante el periodo 2009-2016.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de SIMDEV (s/f).

3.7 Las implicancias del “modelo” en la relación Estado-sociedad civil

3.7.1 El movimiento cocalero y Ollanta Humala: la coalición y el cambio que nunca fueron

Según el marco de las coaliciones de causa, en un subsistema de política pueden existir de una a cuatro coaliciones interactuando en el proceso de incidencia en la toma de decisiones. De estas agrupaciones, solo una de ellas se presenta como la coalición dominante, cuya visión de la política es la que se aplica en el territorio (Sabatier y Jenkins-Smith 1999). En ese sentido, una de las principales críticas que recibió este marco teórico consistió en que, al haber tenido

su origen en un contexto políticamente organizado como el de los Estados Unidos, se parte de la premisa de que los diferentes actores tienden a agregarse precisamente en coaliciones.

En nuestro caso seleccionado, proponemos que lo que se observa es una coalición dominante y otros actores que operaron de manera coordinada durante ciertos periodos, pero que no podrían recibir la denominación de coalición, pues sus acciones no se sostuvieron en el mediano y largo plazo. En ese sentido, las sostenibilidad en el tiempo de las acciones coordinadas y la diversidad de actores son variables que permitirían distinguir a las coaliciones de otros ejemplos de acción colectiva, como por ejemplo, los grupos de interés y los movimientos sociales (Fernández et al 2014).

Durante el periodo comprendido entre el 2000 y el 2008, el movimiento cocalero¹¹³ se organizó para oponerse y bloquear las medidas de erradicación que el Estado peruano implementó en el Alto Huallaga y en otras cuencas cocaleras. La alineación a “Coca cero” fue uno de los principales factores que incentivó su acción colectiva a inicios del siglo XXI. No obstante, no se trató de una agrupación

¹¹³ Aun cuando mediáticamente suelen ser empleados de manera indistinta, el *movimiento cocalero* no es lo mismo que el *gremio cocalero*. A decir de Tilly (1995), los movimientos sociales agrupan a un conjunto de individuos en una determinada época y contexto geográfico, y cuyo objetivo es promover una serie de demandas colectivas. Así pues, el *gremio cocalero*, que es propiamente una manifestación orgánica y relativamente institucionalizada compuesta por productores de coca y gente afín a sus demandas, es solo una de las vías por las cuales el movimiento social, que es una noción más amplia, se puede manifestar y operar a fin de alcanzar sus objetivos.

de actores heterogéneos¹¹⁴. Por consiguiente, conviene analizar a la oposición cocalera, desde la noción de un movimiento social, debido a que su composición estuvo principalmente restringida a un solo tipo de actor: el productor de coca. Aun considerando estas premisas, argumentamos que el marco teórico no presenta inconvenientes para su aplicación.

Ciertamente, contribuye a la hipótesis de que este cuerpo teórico asume premisas que se reconocen, principalmente, en países industrializados del Norte. Sin embargo, las herramientas teóricas que el ACF propone también permiten analizar las propuestas que el movimiento social de los cocaleros demandó durante el periodo de conflicto. Al respecto, proponemos una estructura del sistema de sus creencias del movimiento social cocalero.

A partir de la Tabla 14 se puede observar que principalmente, las diferencias entre el sistema de creencias del movimiento social de la coca del Alto Huallaga y la coalición promotora radican en su concepción sobre la coca, así como en el modo de aplicación del desarrollo alternativo, ya sea criticando su condicionamiento o cuestionando la efectividad de sus ejecutores. En tanto el

¹¹⁴ Zevallos (2012, 2016) argumenta que el movimiento cocalero puede recurrir a diferentes plataformas políticas –como el gremio cocalero, los partidos políticos y organizaciones subversivas- para incidir en la toma de decisiones políticas. En la presente investigación sostenemos que el gremio cocalero fue la principal vía de negociación empleada por los productores de coca. Como se mostró en la sección correspondiente a la participación del gobierno provincial en la coalición, el discurso afín a las demandas del movimiento cocalero propuesto por algunas organizaciones políticas fue básicamente instrumental y coyuntural. Por otro lado, no hay evidencia de una coordinación constante entre el movimiento cocalero y organizaciones subversivas que protegen a operadores del tráfico ilícito de drogas. Ello, a pesar de que *Artemio*, uno de los líderes de SL y capturado en 2012 en el Alto Huallaga, se ha manifestado en contra de la erradicación forzosa y a favor de una política agraria más efectiva (IDL, citado en Zevallos 2016).

Desarrollo Alternativo, como se consignó, tiene como objetivo impulsar la asistencia técnica en cultivos, así como la promoción de infraestructura y servicios sociales, no se identifica una crítica a la política *per se*, como sí sucede con las acciones de erradicación (Zevallos 2016). Se trata de un elemento relevante en el análisis, pues permite que la coalición promotora del Desarrollo Alternativo emprenda una estrategia diferenciada.

Tabla 14. Estructura del Sistema de Creencias del movimiento social de productores de coca del Alto Huallaga.

Sistema de creencias	Núcleo profundo	Núcleo de la política	Aspectos secundarios
Movimiento social de los cocaleros del Alto Huallaga	1. Estado garante y promotor de la seguridad humana 2. Coca: posibilidad de desarrollo 3. <i>Enforcement</i> consensuado	<ul style="list-style-type: none"> - Diversificación de cultivos y fortalecimiento de capacidades productivas - Inversión en programas sociales - Industrialización de la coca - Reemplazo de la erradicación forzosa por una gradual 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor fiscalización de los programas de Desarrollo Alternativo - Desactivación de DEVIDA, por ser ineficiente - Retiro de empresas privadas y ONG que operan en la zona

Fuente: Elaboración propia, a partir de Zevallos (2016: 96-102).

En ese sentido, proponemos que en primera instancia, se trató de generar una desvinculación entre los productores de coca y los líderes del gremio. Es decir, mientras los primeros eran presentados como el producto de las debilidades institucionales del Estado peruano, los segundos eran vinculados a eslabones superiores del tráfico ilícito de drogas y al terrorismo; la tesis del *narcoterrorismo* (Ramírez 2014). Desde ese enfoque, los productores eran, por consiguiente, individuos manipulados por las cúpulas del gremio. Una estrategia que, por lo demás, no es novedosa, y que sigue siendo empleada con otros movimientos vinculados a demandas en materia de educación y medio ambiente¹¹⁵.

Los recursos del movimiento cocalero se circunscriben, sobre todo, a su conocimiento del territorio y de actores locales. Mediante las protestas y el bloqueo en diferentes partes del país, lograron que durante los respectivos gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García, la erradicación de cicales se paralice temporalmente. Las negociaciones entre Estado y gremio cocalero quedaron manifestadas en acuerdos explícitos, como el Plan Piloto de erradicación gradual de Aguaytía en 2003 y el Acta de Tocache en 2007, en los que los gobiernos de turno aceptaron iniciar el *enforcement* consensuado. No obstante, en la práctica, ambos acuerdos fueron una victoria temporal y solo en el papel (TNI 2005, Cabieses 2010).

¹¹⁵ Ver: “Basombrío mostró pruebas que vinculan a algunos profesores con Sendero Luminoso”, en *RPP Noticias*, 21 de agosto del 2017. Disponible en: <http://rpp.pe/politica/congreso/video-basombrio-mostro-pruebas-que-vinculan-a-algunos-profesores-con-sendero-luminoso-noticia-1071590>. Consultado el 24 de octubre del 2017.

En el caso del Plan Piloto de Aguaytía en Ucayali, los agricultores exigían que primero se brinde soporte técnico y financiero, y sola una vez que el proyecto rindiera resultados positivos, lo cual implicaba años de espera hasta que se obtenga la primera cosecha, la erradicación podía ser efectuada. En contraposición, el gobierno demandaba primero la eliminación de la coca. En lo concerniente al Acta de Tocache, también se acordó el cese de la erradicación y un nuevo empadronamiento de cocaleros formales, a fin de que se incremente el número de productores de coca registrados. No obstante, ambas disposiciones no se implementaron de manera sostenida¹¹⁶, y la eliminación de cultivos persistió, la cual en gran medida fue incentivada por las metas anuales de erradicación (Cabieses 2010, 2013).

Debido a la incapacidad de evitar la erradicación, los productores de coca al verse afectados económicamente por el *enforcement*, progresivamente se adhirieron a los programas de Desarrollo Alternativo. Es preciso recordar que en San Martín, de manera simultánea, se aplicó erradicación forzosa y Desarrollo Alternativo condicionado. Por lo tanto, en Tocache, más que un convencimiento inicial de los agricultores dependientes del cultivo de coca, lo que hubo fue una suerte de “callejón sin salida” (Van Dun 2013 et al. 2013). Las protestas más importantes tuvieron vigencia hasta el 2008, aproximadamente. De modo

¹¹⁶ Ver: “Exigen que se cumpla el Acta de Tocache”, en *La República*, 26 de octubre del 2007. Disponible en: <http://larepublica.pe/politica/238896-exigen-que-se-cumpla-el-acta-de-tocache>. Consultado el 8 de diciembre del 2017.

posterior, según detallaron operadores locales de DEVIDA durante las entrevistas, las movilizaciones tuvieron una intensidad considerablemente menor.

La persistencia de la erradicación de cultivos tuvo como efecto que las cúpulas de los diferentes gremios cocaleros perdiesen legitimidad en el movimiento social, debido a que no lograron cumplir uno de sus principales objetivos (Manrique 2016). Asimismo, la iniciativa fracasada de consolidar un gremio nacional, así como la *sectarización* de las demandas que impedía articular esfuerzos con otros sectores agrarios y de la sociedad civil¹¹⁷, fueron factores que contribuyeron al progresivo aislamiento de las organizaciones de defensa de la coca (Durand 2005). De ahí que algunos analistas consideran que el gremio cocalero concibió este cultivo principalmente como un fin y no como lo que es, un medio más de subsistencia en la economía rural (Zevallos 2012, 2016b).

Este aislamiento social, en conjunción con una estrategia comunicacional desplegada por el gobierno de Alejandro Toledo y algunos medios de comunicación influyentes, como El Comercio, impidió que en la sociedad civil se formase una corriente de opinión alternativa lo suficientemente influyente para generar un cambio en la disposición de “coca cero” (Ramírez 2013). A ello, se le agrega que algunas de sus principales líderes -como Nancy Obregón, excongresista de la República- llegaron a posiciones de poder y no lograron revertir la tendencia predominante en las políticas de control de cultivos. Ello

¹¹⁷ Rasgo que sí habría adquirido el gremio cocalero en Bolivia, al articular demandas de reivindicación étnica y cultural (Durand 2005).

fortaleció la impresión, al interior de la colectividad, de que el gremio fungía más de instrumento de intereses personales, antes que de medio eficiente para defender un objetivo común (Manrique 2016).

Y por otro lado, el Estado peruano se reafirmó en los lineamientos de su política de drogas, que no incluía como potencial aliado al movimiento cocalero, pero sí a los agricultores que aceptasen ser parte del Desarrollo Alternativo. Por consiguiente, ante los problemas de acción colectiva expuestos y debido a su incapacidad de elaborar una identidad propia, algunos especialistas argumentan que en el Perú nunca hubo un movimiento social de la coca, sino a lo mucho organizaciones orientadas a defender este cultivo (Durand 2005). En ese sentido, la aplicación del enfoque posterradicación, en 2008, fue la evidencia del debilitamiento del movimiento y gremio cocalero, pues según reporta un aliado de la coalición, “Tocache sorprendió de cierta manera” (USAID 2016a: 4). A pesar de la oposición de ciertos sectores, a los pocos meses se logró la firma de acuerdos con diferentes caseríos

De manera paralela, en Bolivia acontecían cambios importantes. Al respecto, el ascenso de Evo Morales y de su coalición de gobierno, el Movimiento al Socialismo (MAS) en el 2006, fue el principio de una serie de enfrentamientos con Estados Unidos en lo concerniente a la aplicación de las políticas de drogas en territorio boliviano. Cabe indicar que el MAS estaba conformado por un conjunto

de movimientos sociales, entre ellos movimientos indígenas y el gremio cocalero, del cual Morales había sido uno de sus principales líderes políticos.

En 2008, Morales expulsó a la Administración del Control de Drogas (DEA) y posteriormente, en 2013, a USAID. A grandes rasgos, en el decurso de sus tres gestiones comprendidas entre el 2006 y la actualidad, la erradicación no ha sido suspendida, sino que adquirió carácter consensual y gradual. Aun cuando un sector de los productores cocaleros ha manifestado críticas a su gobierno, el mandato de Evo Morales representa un quiebre en las relaciones entre Bolivia y Estados Unidos, así como en los lineamientos en las políticas de drogas del Estado boliviano, que contrasta con la alineación identificada desde el primer gobierno autoritario de Hugo Banzer en los setenta, hasta Gonzalo Sánchez de Lozada a inicios del siglo XXI (Salazar 2008).

Teóricamente, ¿cómo se explica el viraje en Bolivia? Luego de las críticas que recibió el marco teórico de la coaliciones de causa, Sabatier complejizó las hipótesis iniciales concernientes a la explicación del cambio de políticas en un determinado subsistema. Para evitar una suerte de determinismo generado por la exclusiva dependencia del accionar de las coaliciones, este académico agregó que el cambio también podía ser explicado por sucesos externos. Es decir, “por cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios en la opinión pública, decisiones e impactos de políticas en otros subsistemas y cambios en la coalición gobernante” (Gómez 2012: 19). Precisamente, la última variable permitiría explicar

la reversión de una tendencia histórica en el caso de Bolivia, con el ascenso al poder de una coalición en la que los productores de coca ejercían importante incidencia en la toma de decisiones.

En el Perú, la victoria del nacionalista Ollanta Humala en 2011 parecía ser el inicio de un cambio en las políticas de drogas, así como en otros sectores. Su discurso crítico a la intervención de los Estados Unidos en la política nacional y la cercanía del Partido Nacionalista a un líder del gremio cocalero como Nancy Obregón, propiciaban conjeturas sobre un potencial viraje. Al respecto, un mes antes de que Ollanta Humala asuma la presidencia de la República, el periodista Gustavo Gorriti presagiaba un cambio importante en la política antinarcoóticos: “La erradicación forzada de cocaes disminuirá notoriamente en importancia, o será eliminada del todo del arsenal de medidas en lucha antidrogas”¹¹⁸.

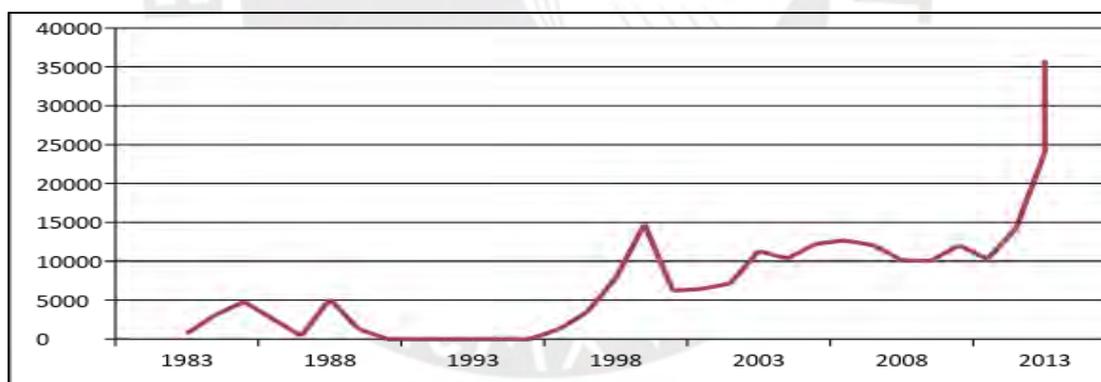
En ese sentido, la designación de Gustavo Soberón, uno de los principales críticos de las políticas de drogas del Estado peruano, como presidente ejecutivo de DEVIDA en agosto de 2011, parecía confirmar la expectativa inicial. No obstante, en la práctica, ni sectores al interior del gobierno nacionalista ni de la sociedad civil lograron redirigir la política exterior en materia de política de drogas, y más bien, se identificó una profundización de la alineación a los planteamientos norteamericanos (Torres 2013). A inicios de la gestión de Gustavo Soberón, las erradicaciones forzosas fueron suspendidas, argumentándose que era imperativo

¹¹⁸ Ver: “Una guerra en busca de un general”, en *IDL-Reporteros*, 17 de junio del 2011. Disponible en: <https://idl-reporteros.pe/columna-de-reporteros-34/>. Consultado el 12 de enero del 2018.

iniciar un replanteamiento de la política antinarcótics. Evidentemente, la decisión generó preocupación en el gobierno de Estados Unidos.

Sin embargo, meses después, con la destitución de Gustavo Soberón y la designación de Carmen Masías, ex directora del Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO), como nueva presidenta ejecutiva de DEVIDA, la tensión se diluyó. Posteriormente, la erradicación de cultivos no solo se reanudó, sino que durante el gobierno de Ollanta Humala, comprendido entre el 2011 y el 2016, se alcanzaron indicadores históricos en la materia.

Gráfico 3. Erradicación anual de cultivos ilícitos a nivel nacional en hectáreas (1983-2016).



Fuente: Elaboración propia.

Como se logra observar, desde el 2011 se inicia un incremento importante de erradicación de cultivos de coca, alcanzándose en 2015 una cifra sin precedentes: 35868 has. Las estadísticas evidencian lo siguiente: el candidato que se presentó como un crítico del enfoque tradicional de las políticas de drogas del Estado peruano, una vez en el poder, fue el principal promotor de las medidas que

cuestionó durante gran parte de su trayectoria política. Incluso, durante su gestión se consolidó el modelo de posterradicación expuesto anteriormente, modelo de política antinarcoóticos *dura*. Por lo tanto, aun cuando ninguna coalición gobernante se haya mantenido en el poder durante los últimos quince años en el Perú, es posible identificar elementos de continuidad, o incluso profundización, en los lineamientos de la política de control de cultivos del Estado peruano.

A modo de balance, se puede concluir que, desde la segunda gestión de Fujimori, tomando como antecedente la reanudación de la erradicación en 1996, hasta la gestión de Ollanta Humala, la erradicación forzosa de cultivos ha constituido un elemento clave en las políticas de drogas del Perú. Y es importante señalarlo para los fines de esta investigación, pues la consolidación del Desarrollo Alternativo en San Martín y especialmente en Tocache, recae en gran parte en una estrategia impositiva como la erradicación. Los movimientos sociales de defensa del cultivo de coca, a lo mucho, obtuvieron victorias temporales que implicaban la suspensión del *enforcement*. Las negociaciones entre los sucesivos gobiernos y los productores de coca representan intentos de apaciguamiento y no una reflexión, al interior del Estado peruano, sobre las políticas implementadas.

Institucionalmente, la política antidrogas, al ser una responsabilidad del Poder Ejecutivo, depende de sobremanera de las decisiones tomadas por el gobierno. Mientras que DEVIDA es un organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, el CORAH es una institución que depende del Ministerio del

Interior. Por ello, la potencial oposición de algún gobierno subnacional, a causa de simpatizar con demandas del movimiento cocalero o por estrategia política, deviene en obstáculos parciales en la aplicación del Desarrollo Alternativo, pues estos ejecutan determinados proyectos. No obstante, no tienen capacidad plena de paralizar la erradicación. Solo victorias locales y sectoriales que no repercuten en una reorientación general de una política nacional.

¿Cómo se inserta el “modelo San Martín” en esta discusión? Para explicar su éxito, parte de la coalición ha elaborado un discurso de enfoque integral como medio efectivo para controlar la oferta de coca en este territorio. Sin embargo, no se suele enfatizar que el proceso de consolidación del “modelo” nunca como tuvo como aliado al movimiento y gremio cocalero; vale decir, un ejemplo de sociedad civil organizada. Más bien, se promovió una estrategia para desarticularla e incluso criminalizar a parte de su dirigencia.

Por lo tanto, este accionar contrasta con la estrategia aplicada en Bolivia, el tercer principal productor de coca del mundo. De 2011 al 2015¹¹⁹, el Gobierno de Evo Morales implementó el Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca, a partir de los siguientes lineamientos: i) la erradicación no es una condición para recibir apoyo en desarrollo; ii) primero se invierte en obras públicas y servicios sociales y,

¹¹⁹ Estuvo precedido por un Plan efectuado desde 2006, por el cual también se establecía un límite en la producción de coca. Solo se aplicó en Las Yungas.

posteriormente, en desarrollo económico¹²⁰; iii) y coordinación activa con organizaciones locales representativas (Farthing y Ledebur 2015: 23-25). En tanto se reconoce que solo se puede controlar la extensión de los cocales mas no eliminarla por completo, y que las políticas de drogas no deben representar una fuente de conflictividad social (GIZ 2013), este plan es afín al enfoque de Reducción de Daños (Cabieses 2000).

Así pues, se propone un límite de producción tanto en el Chapare como en Las Yungas, los principales valles productores de coca en Bolivia, el cual garantiza ingresos de subsistencia para la población local. En cada comunidad, las organizaciones de base y sindicatos locales se hacen responsables del “control social” de la coca, ejerciendo presión mediante mecanismos formales e informales con el objetivo de no sobrepasar el límite establecido (Farthing y Ledebur 2015). En ese sentido, la erradicación forzosa solo es aplicada en parques nacionales protegidos y en regiones que no se encuentran incluidas en el *cato*¹²¹. Desde su aplicación, la extensión de la erradicación corporativa, que es ejecutada por las propias comunidades, es ampliamente superior a la forzosa¹²².

Aun cuando la implementación de este Plan no ha estado exenta de tensiones, como por ejemplo la oposición de grupos que no cumplen el límite

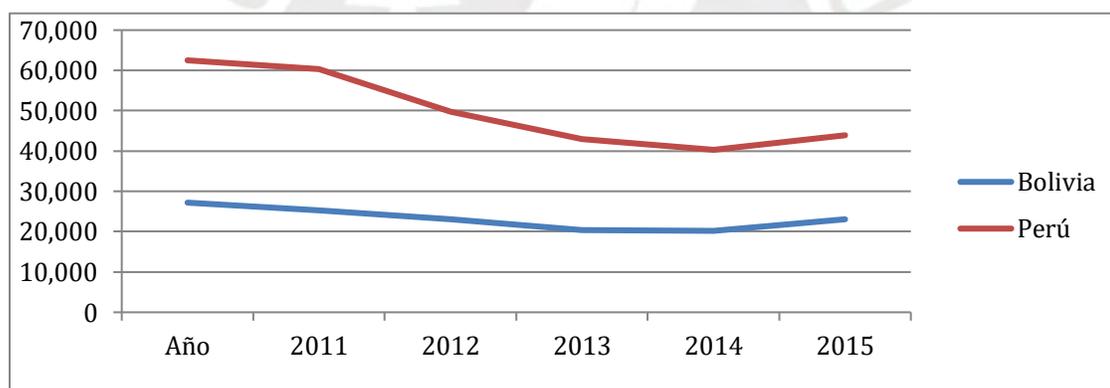
¹²⁰ Al respecto, “Bolivia ha sido enfático en la idea de eliminar el término [Desarrollo] alternativo, ya que considera que en sus políticas e intervenciones no aplicaría el significado de dicho término” (CICAD 2017:2).

¹²¹ Denominación que recibe la parcela en la que el agricultor puede producir cultivos de coca.

¹²² Aproximadamente, la erradicación corporativa representa el 88% del total. Ver: “Al ritmo de otro tambor: El control social comunitario del cultivo de la coca en Bolivia”. En: Andean Information Network. Disponible en: <http://ain-bolivia.org/2014/07/al-ritmo-de-otro-tambor/>

pactado y las rivalidades entre regiones que consideran que otra recibe mayor presupuesto en obras, lo cierto es que el *cato* constituye una innovación en políticas de control de cultivos. En comparación al Plan Dignidad aplicado en la gestión de Hugo Banzer, esta estrategia ha recibido menor financiamiento, aunque la Unión Europea ha ejercido un rol activo como aliado de esta política¹²³; sin embargo, ha rendido resultados positivos y con menores niveles de violencia y conflictividad social en su implementación.

Gráfico 4. Evolución de la extensión de hectáreas de coca en Perú y Bolivia, durante el periodo 2011-2016



Fuente: Elaboración propia, a partir de SIMDEV (s/f).

A modo de conclusión, sostenemos que el “modelo San Martín” y el “milagro Tocache” han sido funcionales para que el Estado peruano elabore argumentos que legitiman a nivel nacional e internacional, el supuesto éxito del enfoque integral en las políticas de drogas. El éxito del Alto Huallaga “ha servido como pretexto para dejar pasar la ola de reformas que se vienen dando en América

¹²³ Sobre esta experiencia, el embajador de la Unión Europea en Bolivia sostuvo lo siguiente: “Para mí, el trabajo que hemos hecho es exitoso, los resultados también se ven en la reducción exitosa y sostenida de la producción de coca del país.” (Farthing y Ledebur 2015: 13).

Latina, sin que se generen mayores cambios en la legislación peruana” (Manrique 2015: 70). Es decir, la consolidación de una inercia en las políticas contra el tráfico ilícito de drogas (Nacimiento 2016).

Esta inercia deviene en el reducido interés por innovar y aplicar estrategias alternativas. Debido a que el “modelo San Martín” constituye una evidencia de que la integralidad funciona, el debate en torno al fracaso en otras zonas cocaleras, como el VRAEM, se enfoca en la insuficiencia de los proyectos de desarrollo cuando no son complementados con erradicación e interdicción de precursores químicos efectiva. Todo ello, sin que el paradigma general se vea cuestionado. Este sesgo omite, pues, experiencias que se vienen desarrollando en otros países productores de drogas. Durante el gobierno de Evo Morales, desde el Estado se promovió un modelo también reconocido internacionalmente¹²⁴, en el que sectores de la sociedad civil abocados al cultivo de coca fungen de aliados y protagonistas del control de la superficie cocalera. En contraposición, los hechos y discursos sugieren que en DEVIDA, se ha consolidado el modelo de *posterradicación*, el cual solo se ve bloqueado ante la oposición de alguna agencia estatal influyente, como las Fuerzas Armadas, o por falta de capacidades operativas que impiden abordar todo el espacio cocalero del país.

¹²⁴ En el Marco de Referencia para la Ampliación del Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible de la OEA, Bolivia reemplazó un modelo “basado en intervenciones militares y policiales”, por uno en el cual la ciudadanía participa activamente (CICAD 2017:9).

4. LA ADAPTACIÓN DEL DESARROLLO ALTERNATIVO EN TOCACHE

Aun cuando en el decurso de la década de los ochenta, Tocache haya sido uno de los principales focos del tráfico ilícito de drogas a nivel internacional, su dinámica social y económica no siempre estuvo regida por la ilegalidad. En la presente tesis proponemos que la historia de este territorio ha mantenido una dinámica similar al movimiento de un *péndulo*; una continua oscilación entre la predominancia de la legalidad y de la ilegalidad, influenciada por demandas del mercado internacional de *commodities* agrarios. Entre fines del siglo XIX y mediados del XX, los auges internacionales de los precios de cultivos como el barbasco, el caucho, el café y el algodón incidieron en el incremento de su producción en el Alto Huallaga; no obstante, cuando la demanda de los mismos decreció, los cultivos de subsistencia predominaron en este valle (Manrique 2016).

Posteriormente, en los sesenta, el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968) promovió una ambiciosa política de colonización de la Amazonía peruana, la cual incluyó proyectos migratorios y de inversión en infraestructura vial, con el objetivo de garantizar un aprovechamiento efectivo de los recursos de

este territorio (CVR 2003). Sin embargo, una serie de problemas relacionados a la inmigración excesiva en la zona, el uso irracional de los recursos naturales y las reducidas capacidades productivas de los agricultores devinieron, finalmente, en el fracaso de esta propuesta *desarrollista* (Román 1988).

Los resultados negativos no solo se dieron en un régimen democrático, sino también, en el posterior autoritarismo militar. Ante la incapacidad del gobierno de Fernando Belaunde de implementar la reforma agraria prometida a causa de la oposición aprista-odriísta en el Congreso, las Fuerzas Armadas realizaron un golpe de Estado (Cotler 2005). Al asumir la presidencia de la República, el general Juan Velasco Alvarado, quien gobernó entre 1968 y 1975, impulsó un conjunto de proyectos destinados a orientar la producción local hacia la ganadería; por lo cual, se inició un proceso de deforestación compulsiva que generó impactos negativos en el frágil ecosistema local (Van Dun 2009: 64).

Mediante el fomento de cooperativas y la dación de crédito financiero a organizaciones de productores agropecuarios, el Gobierno Militar pretendió *empoderar* al campesino, a fin de revertir un patrón histórico de pobreza y exclusión social. No obstante, factores como la falta de experiencia, los escasos conocimientos de gestión de los productores, y el uso deficiente y corrupto del de los recursos públicos incidieron en el desgaste del modelo desarrollista en el Perú. Las consecuencias finales de este proyecto progresista no guardaron correspondencia, en la práctica, con las iniciales promesas que estuvieron

inmersas en los discursos políticos de Fernando Belaunde y del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. Más bien, aconteció todo lo contrario a lo esperado en un principio.

A fines de los setenta, el Alto Huallaga se caracterizaba por sus altas tasas de población desocupada, aun cuando se dieron emigraciones conforme el proyecto inicial no rendía resultados, y por un ecosistema afectado negativamente por el uso irracional de los recursos naturales (CVR 2003). En ese contexto, y con la progresiva expansión de las rutas del narcotráfico a nivel internacional, las condiciones geográficas y sociales de este valle eran propicias para el cultivo de coca, considerando que el proyecto de colonización no había contemplado la expansión de la presencia territorial del Estado peruano en la zona (Manrique 2016). En suma, este valle era una combinación de pobreza, suelos ácidos y deforestados, clima cálido y húmedo, y ausencia de agentes del orden.

Por consiguiente, es necesario resaltar que las promesas actuales del desarrollo y de la asociatividad no constituyen una novedad en el Alto Huallaga. En ese sentido, el Desarrollo Alternativo comparte elementos de un repertorio empleado previamente, aunque ya no en “una tierra sin hombres”, como se refería el presidente Fernando Belaunde a la Amazonía peruana, sino en un contexto social y político afectado por la economía de la coca y por los estragos de la violencia proveniente de tres frentes: la subversión, el narcotráfico y el Estado.

La historia de la provincia y del valle en los ochenta es conocida. La progresiva consolidación de las firmas locales del narcotráfico, la disputa por Tocache entre el PCP-SL y el MRTA, la asociación entre la subversión y las organizaciones exportadoras de droga, y la “recuperación” de la provincia por parte de las Fuerzas Armadas y Policiales en 1988 (CVR 2003). En síntesis: un continuo de episodios marcados por la violencia, abusos e ilegalidad. Sin embargo, entre 1990 y 1995, debido al declive del precio de la cocaína y a la difusión del hongo *Fosarium oxysporum*, la producción de coca disminuyó a niveles mínimos, causando nuevamente la emigración de una parte importante de la población. Un poblador de la zona declaró lo siguiente sobre ese periodo: “Puedo recordar que hubo un tiempo en el que nadie quería vivir en Tocache. Parecía una ciudad fantasma¹²⁵” (Van Dun 2009: 138).

En ese contexto de debilitamiento de la subversión y del tráfico ilícito de drogas, los programas de Desarrollo Alternativo tuvieron mejores condiciones para su aplicación, aunque no con resultados del todo alentadores. Posteriormente, con el surgimiento del segundo *boom* de la coca a fines del siglo XX, la extensión de los cultivos cocaleros fue incrementándose progresivamente, lo que incentivó nuevamente la inmigración¹²⁶ (Municipalidad de Tocache 2008). Aunque ciertamente, el narcotráfico jamás volvería a presentar los niveles de influencia de fines de los setenta y durante los ochenta.

¹²⁵ Texto originalmente en inglés, traducción propia.

¹²⁶ A pesar de este flujo migratorio, de 1993 a 2006, la población de la provincia de Tocache descendió de 28487 a 25974 habitantes (Municipalidad de Tocache 2009: 36).

Precisamente, ese es el contexto de inicio de nuestro caso de estudio: una provincia en una situación similar a la de una “postguerra” (PRODATU 2007: 19); es decir, un territorio con el tejido social dañado, institucionalidad pública retraída, e infraestructura vial y de servicios sociales altamente deficientes. En esta sección se aborda la progresiva conversión económica de Tocache, mediante el análisis de dos cadenas productivas: la del cacao y la de palma aceitera. La justificación de su selección recae en que ambos productos agrícolas fueron los principales cultivos promovidos por el Desarrollo Alternativo, junto con el café.

Desde el marco teórico de la difusión de políticas, se resalta que este proceso no se encuentra exento de momentos de tensión. En ese sentido, “una serie de restricciones cognitivas, organizacionales y político-administrativas” (Dussage 2012: 51) intervienen en la adaptación de la política en un contexto particular. El objetivo del presente apartado es analizar cómo la propuesta del Desarrollo Alternativo interactuó con los condicionamientos históricos, económicos, medioambientales y sociales de la provincia.

De esta forma, lograremos identificar el desfase entre el discurso oficial sobre el desarrollo y las prácticas locales, así como reconocer que a pesar de estos factores, surgieron iniciativas promovidas por la agencia de los productores locales y por la intervención de la política del Desarrollo Alternativo.

4.1 El contraste entre la legalidad y la ilegalidad: el surgimiento de la *promesa* de la asociatividad

Se parte de la premisa de que las coaliciones precisan de discursos legitimadores para que sus propuestas de desarrollo tengan acogida en la sociedad (Fernández et al. 2014). En nuestro caso de análisis, la coalición promotora del Desarrollo Alternativo, entre el 2001 y el 2017, tuvo como objetivo consolidar la economía lícita que se veía amenazada ante la progresiva expansión de los cultivos de coca. Por ello, la coalición diseñó un discurso sobre las ventajas de la legalidad en relación a la dinámica económica del tráfico ilícito de drogas, que funciona bajo una lógica dual de opuestos.

Tabla 15. Comparación entre la dinámica económica del tráfico ilícito de drogas y la economía lícita.

Tráfico ilícito de drogas	Economía lícita
(i) Reglas del oligopolio (ii) Precios de <i>dumping</i> (iii) Evasión de impuestos (iv) No contribuye al desarrollo (v) Destruye el tejido social (vi) Violencia (vii) Dinero fácil	(i) Reglas del libre mercado (ii) Precios competitivos (iii) Pago de impuestos (iv) Contribuye al desarrollo (v) Construye tejido social (vi) Paz social (vii) Ingreso obtenido a base de esfuerzo

Fuente: Elaboración propia a partir de DEVIDA (2015a: 8).

Aun cuando la propuesta de desarrollo de la coalición promotora esté inmersa en una lógica capitalista, puesto que presenta como objetivo “incrementar los ingresos” y acumular capital a fin de garantizar una mejor “calidad de vida”

para los agricultores (DEVIDA 2016: 35), el discurso promovido combinó incentivos morales y materiales. En la racionalidad capitalista, “el sistema dominante es material, basado en la competencia del mercado que responde a las fuerzas de oferta y demanda” (Goulart 1995: 86). Sin embargo, los incentivos morales también son empleados para legitimar propuestas de desarrollo, pues un solo tipo de incentivos no puede satisfacer todas las necesidades.

Sobre todo en este caso particular, debido a que la economía de la coca presentaría diversas ventajas en comparación a las economías lícitas. En ese sentido, dedicarse a la producción de coca tendría los siguientes atributos:

- i) Generaría más ingresos que otros cultivos, como el cacao y el café, aunque no necesariamente es más rentable;
- ii) requiere de mayor mano de obra, y, por lo tanto, genera mayor empleabilidad;
- iii) presenta mayores facilidades para acceder al mercado, en tanto el comprador de este producto suele ir a la propia chacra del agricultor;
- iv) además, no precisaría de amplios conocimientos como la producción de cultivos altamente tecnificados, como el cacao, el café y la palma aceitera;
- v) finalmente, genera ingresos más constantes, dado que se pueden obtener de tres a cuatro cosechas por año (Zevallos 2016: 55-58). Por consiguiente, dadas

esas desventajas, la coalición recurre a la promoción de “bienes intangibles”¹²⁷ para compensar esa competencia desigual.

En ese sentido, se resaltan los beneficios de vivir en un contexto de paz social y seguridad, rasgos ajenos al tráfico ilícito de drogas, lo cual generaría “nuevas valoraciones” y expectativas en torno a la educación, salud y bienestar de las nuevas generaciones (Ugarte 2014). Desde esta narrativa del desarrollo, la economía lícita se presenta como moralmente superior al narcotráfico, debido a que las ganancias obtenidas de los cultivos alternativos repercuten en el bien común y no solo a nivel individual. Además, las reglas del libre mercado abrirían la posibilidad de que los agricultores se consoliden como “protagonistas del crecimiento” de la comunidad (Villarán et al. 2012: 171). Ciertamente, no se trata de una propuesta ideológica nueva en la política de drogas del Perú, siendo la “Doctrina Fujimori”¹²⁸, de clara influencia liberal, uno de los primeros antecedentes.

Aun cuando las premisas presentadas en la Tabla 15 en torno a la economía lícita son cuestionables, y sobre ellas abordaremos posteriormente, la coalición reconoce que la incursión en una economía de mercado lícita no se encuentra exenta de potenciales riesgos y problemas. Riesgos que son reconocidos por los propios productores de coca, los cuales en la mayoría de casos producen simultáneamente también cultivos lícitos. Por ello, se reconoce parcialmente que

¹²⁷ Entrevista a Donato Peña, funcionario de USAID.

¹²⁸ Mediante este documento –en cuya elaboración participó el economista Hernando de Soto del Instituto Libertad y Democracia- el entonces presidente sostenía que el objetivo principal debía ser la generación de “condiciones para el desarrollo mediante una real economía de mercado en todo el Perú y en particular en la zona de cultivo de la hoja de coca” (Fujimori 1992: 2).

el mercado dista de ser un espacio en el cual los agentes compiten bajo las mismas condiciones. Al respecto, el minifundismo, la baja productividad, las reducidas capacidades técnicas y la infraestructura deficiente pueden constituir obstáculos para un desarrollo agrícola más inclusivo.

En tanto se reconoce esta situación, el Desarrollo Alternativo presenta entre sus principales componentes la promoción de la asociatividad, “a fin de que [los beneficiarios] alcancen mayores y mejores condiciones de comercialización de sus productos, producto de un mayor acceso a bienes y servicios asociados a las actividades económicas que realizan en la zona” (DEVIDA 2016: 6). Por consiguiente, la acción colectiva permitiría lidiar de manera más efectiva los problemas antes mencionados. Y además, las organizaciones de productores representarían espacios de aprendizaje y consolidación de la propuesta de desarrollo. Sin embargo, la asociatividad no es un modelo homogéneo, ya que puede manifestarse bajo diferentes esquemas.

Como se muestra en la Tabla 16, las asociaciones y cooperativas presentan mayores ventajas en comparación a los comités, que constituyen el nivel más básico de asociatividad. Por ese motivo, el Desarrollo Alternativo ha promovido la organización de los productores mediante los dos primeros esquemas. Sin embargo, ¿cuál ha sido el verdadero alcance de la coalición en relación a este objetivo.

Tabla 16. Niveles de asociatividad y sus ventajas

Variable	Comités	Asociaciones	Cooperativas
Personería jurídica	No	Sí	Sí
Capacidad de facturación	No	Sí	Sí
Acceso a crédito directo	No	Sí	Sí
Capacidad de estandarización de calidad	Sí	Sí	Sí
Capacidad de certificación	No	Sí	Sí
Beneficio de la Ley 29972 ¹²⁹	No	No	Sí
Capacidad de establecer acuerdos comerciales	Sí	Sí	Sí
Firma de convenios institucionales	No	Sí	Sí
Realizan aportaciones	Sí	Sí	Sí
Pueden postular a fondos públicos	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de USAID (2016: 16).

En términos generales, en el valle del Alto Huallaga, territorio en donde habría funcionado mejor el enfoque integral de la política de drogas, durante el 2012 solo el 9.4% de productores agropecuarios formaba parte de una asociación (INEI 2015: 14). Mientras que a nivel provincial, en el “milagro Tocache”, en 2014 solo el 14.8% de productores comercializaba sus productos de manera asociada o cooperativa (DEVIDA 2016: 67). Por lo tanto, el componente social del Desarrollo Alternativo, como se le denomina a la asociatividad, ha presentado un alcance limitado, aunque como se observará posteriormente, en cadenas de valor como la del cacao y la palma aceitera se encuentra más difundida, pero no necesariamente consolidada institucionalmente. Este es un elemento importante a considerar en el análisis, pues algunos programas de Desarrollo Alternativo, como

¹²⁹ Esta ley Incluye una serie de beneficios tributarios, con el objetivo de promover el sector agrícola nacional.

el PRODATU, optaron por apoyar directamente a las organizaciones de productores. Por lo tanto, ser un productor independiente –o también, ser parte exclusivamente de un comité- puede implicar menores posibilidades de recibir soporte técnico y financiero, consolidándose de esa forma círculos viciosos de baja productividad y exclusión.

Entonces, a pesar de las diferentes ventajas que, teóricamente, la asociatividad presenta, ¿por qué existen niveles tan bajos de organización en los productores de Tocache? Ciertamente, no existe un consenso en la respuesta a la interrogante planteada. En zonas donde la economía de la coca fue la principal fuente de ingresos de la comunidad, se esboza la hipótesis que sostiene que la dependencia de esta actividad económica que promueve la desvinculación antes que la asociación, habría legado una serie de esquemas mentales, como la desconfianza, que dificultan la aplicación del componente social¹³⁰. Este argumento guarda relación con la premisa de que aun cuando la ilegalidad sea presentada como contrapuesta la institucionalidad, en la práctica se observa que en zonas donde las economías ilícitas son preponderantes, se configuran normativas paralelas –es decir, hábitos enraizados-, que potencialmente pueden constituir una dificultad para los objetivos de desarrollo promovidos desde el Estado (Stockli 2014a).

¹³⁰ Durante las entrevistas, los operadores de DEVIDA presentaron en muchas oportunidades este argumento. Asimismo, los gerentes de las cooperativas sostuvieron que en Tocache predomina la dispersión entre comunidades, lo cual genera obstáculos para consolidar iniciativas organizacionales de mayor alcance territorial. Desde su perspectiva, este hecho se explicaría por la historia de violencia de la provincia, así como por el constante flujo inmigratorio en la zona, el cual no permite consolidar aún una “identidad propia” asumida por la gran mayoría de la población.

Por otro lado, hay posiciones basadas principalmente desde una lógica de racionalidad económica. En ese sentido, se relativiza el supuesto atractivo de las asociaciones y cooperativas, pues lo que se observa empíricamente son, sobre todo, instituciones poco eficientes que no logran diferenciarse de un acopiador¹³¹, mas no han logrado consolidar un sentido de lealtad en sus miembros mediante el establecimiento de otro tipo de servicios (Ugarte 2014). Otros apuntan a que formar parte de una cooperativa o asociación no solo implica ser acreedor de beneficios, sino también compromisos –como limitar la venta de la producción a la organización- que no todos los productores están dispuestos a asumir.

Desde la perspectiva de la racionalidad económica, los legados institucionales e históricos no son determinantes. Por lo tanto, la escasa acogida de la propuesta de asociatividad de la coalición no se explica como resultado del desconocimiento generalizado en la población, sino porque no permitiría optimizar beneficios ni reducir costos (Berdegué 2000). En ese contexto, la acción colectiva se presentaría prescindible. O incluso problemática. La conformación de una organización de este tipo suele involucrar una serie de costosos y tediosos procedimientos legales, sobre todo en zonas predominantemente rurales como Tocache. Así pues, los productores se ven en la necesidad de trasladarse a los centros urbanos de la región, donde opera la burocracia estatal especializada en la materia (Van Dun et al. 2013: 10-11).

¹³¹ Entrevista a Donato Peña, funcionario de USAID; a Raúl García, funcionario de UNODC en el Perú y Ecuador.

En la presente tesis no pretendemos tomar partida por alguno de los enfoques. Lo más probable es que ambos argumentos tengan algún respaldo empírico, aun cuando un factor puede ser más influyente que otro. El objetivo de exponer los dos argumentos generales es resaltar que ambos hacen referencia a prácticas sociales y percepciones recurrentes generalizadas en la provincia de Tocache. Por consiguiente, es necesario analizar la propuesta de desarrollo de la coalición no solo como parte de una economía de mercado, sino también, como una economía social de mercado. Desde esta premisa, “el mercado se inscribe en un orden social y no puede ser aislado de esa inserción”, además que “el mercado por sí mismo no sustenta un orden social y, por el contrario, presupone una política de ordenamiento” (Lechner 2014: 244).

Aquello implica que las diferentes dinámicas sociales y económicas en el territorio deben ser un factor a considerar en el análisis del accionar de la coalición, en lo que respecta al proceso de adaptación del Desarrollo Alternativo en un determinado contexto. A partir de esta premisa, se pretende abordar las cadenas de valor¹³² de dos de los principales *cultivos alternativos* en Tocache: el cacao y la palma aceitera¹³³. El objetivo de este análisis es identificar el rol que cumplen los productores y sus organizaciones empresariales dentro de las

¹³² El concepto de cadena de valor evidencia “el conjunto de actividades y funciones entrelazadas que se realizan internamente. La cadena comienza con el suministro de materia prima y continua a lo largo de la producción de partes y componentes, la fabricación y el ensamble, la distribución al mayor hasta llegar al usuario final del servicio” (Quintero 2006: 381).

¹³³ Se trata de una división artificial con el objetivo de facilitar el análisis, pues en la práctica, es posible que agricultores produzcan tanto cacao como palma. Incluso, se dan casos en los que productores locales siembran coca, cacao y palma aceitera simultáneamente.

economías lícitas promovidas por la coalición, así como reconocer en qué aspectos radican sus problemas de inserción.

4.2 La cadena de valor del cacao en Tocache

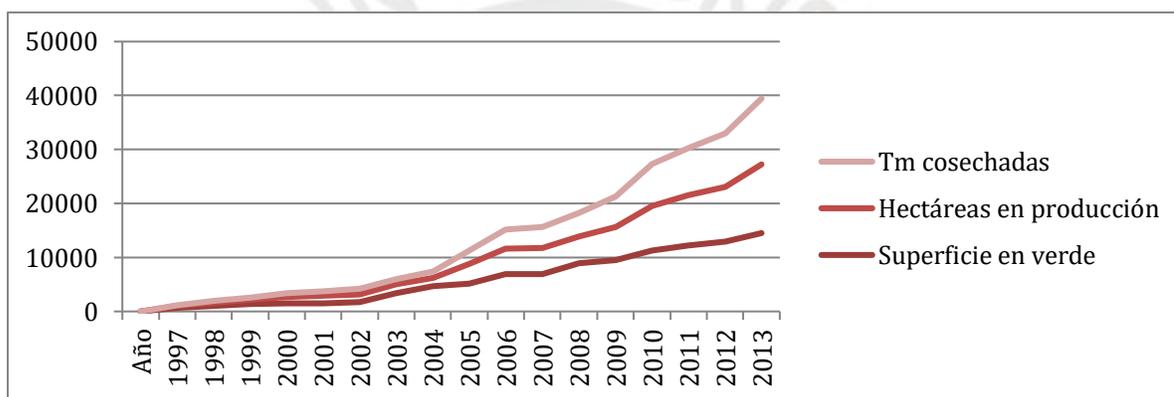
Si bien la historia del cacao en el Perú no es reciente, la producción de este cultivo recién adquirió mayores niveles de competitividad y organización desde principios del siglo XXI (Barrientos 2015). La región San Martín y Tocache no constituyen la excepción. En el caso de esta provincia, de no presentar superficies verdes significativas en el año 1996, en 2014 alcanzó la cifra histórica de 14524 ha¹³⁴, convirtiéndose en la principal productora de cacao de San Martín, con 12205 toneladas métricas cosechadas (DRASAM 2016:6). Esta región es en la actualidad, la principal abastecedora de este producto a nivel nacional, con el 47.7% de la producción (BM 2017: 135).

Debido a sus condiciones geográficas y climatológicas propicias para este cultivo, en Tocache se produjo cacao desde antes de los noventa; sin embargo, a causa del *boom* de la coca y de los altos niveles de violencia generados por la subversión y el narcotráfico, los cultivos de cacao se redujeron a niveles

¹³⁴ En 2012, el 50% de la producción en Tocache fue de cacao tradicional, mientras que la otra mitad fue de la variedad CCN51 (Falconí 2012:13). Al respecto, la variedad CCN51 es un híbrido entre la *criolla* y *forastera*, y se caracteriza por sus mayores niveles de productividad y por su producción precoz, al iniciar a los dos años de edad. Así pues, en el Perú se produjo esta variedad “buscando mayor rentabilidad económica en el marco de los programas de sustitución de cultivos de hoja de coca por este y otro tipo de cultivos” (MINAGRI 2016: 16).

mínimos¹³⁵. Su reaparición en la zona fue promovida por los diferentes programas de Desarrollo Alternativo. Posteriormente, con el incremento de los precios de venta de este producto, así como por las mejores condiciones de seguridad, productores independientes apostaron por este cultivo lícito, sin necesariamente haber recibido apoyo de esta política¹³⁶.

Tabla 17. Superficie en verde (has), de las hectáreas en producción y las toneladas métricas cosechadas de cacao en Tocache, en el periodo (1996-2014).



Fuente: Elaboración propia, a partir de DRASAM (2016: 6-9).

¿Cómo se produce este producto en Tocache y en San Martín? Principalmente, por productores independientes y con extensiones dedicadas a este cultivo menores de 5 ha. A nivel regional, pese a los proyectos de Desarrollo Alternativo, en 2014 solo el 36% de productores de cacao formaba parte de alguna asociación o cooperativa (DRASAM 2016a: 29). La cifra se incrementaba a 85% cuando se consideraban a los miembros de un comité; no obstante, como se pudo observar previamente, las ventajas que promueve este nivel básico de

¹³⁵ Entrevista a productores de cacao asentados en Tocache.

¹³⁶ Entrevistas a gerentes de cooperativas.

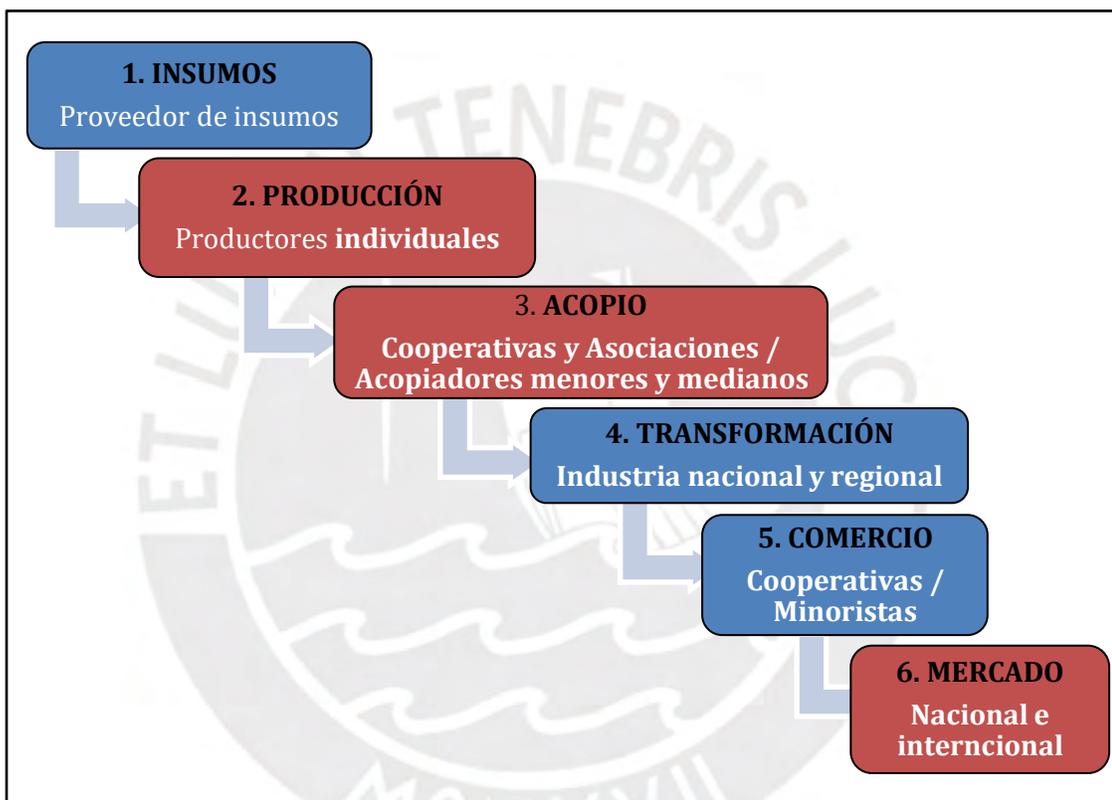
asociatividad son menores, pues no permite la producción certificada que genera mayores ingresos en el mercado.

Los reducidos niveles de organización se relacionan con los bajos niveles de productividad, falta de acceso a crédito con intereses razonables y deficiente manejo de tecnología productiva. Esta situación no solo se logra identificar en Tocache o en la región San Martín, pues se trata de un patrón a nivel nacional e incluso mundial. En los principales países productores de cacao –Costa de Marfil, Indonesia, Camerún- el minifundismo y la baja productividad también son la constante (MINAGRI 2016). Esta situación en los países africanos devino en que la demanda internacional impulsada por el consumo de chocolate, concentrada en países desarrollados y el creciente mercado chino, no encontrase correlato con la decreciente productividad de los tradicionales exportadores. Ante ello, en el Perú se incrementaron los cultivos a fin de cubrir parte de la demanda insatisfecha.

Según el discurso oficial de la coalición, el modelo de economía lícita funciona mediante “las reglas del libre mercado”; por lo cual, sería una opción más atractiva que el tráfico ilícito de drogas, en tanto en esa actividad predominan “las reglas del oligopolio”. En este plano ideológico de la propuesta, la igualdad en el manejo de la información, la competencia leal y la igualdad de condiciones serían factores presentes en los mercados, pero los *mercados reales* se caracterizarían por “las imperfecciones y la desigualdad de las relaciones de poder que rigen el proceso de negociaciones comerciales multilaterales” (FAO 2005: 3). La cadena

de valor del cacao en Tocache no es la excepción, manifestándose así la tensión entre lo ideal y la realidad. La propuesta de la coalición, empíricamente, es una convivencia entre formalidad, informalidad predominante y prácticas ilegales.

Gráfico 5. Cadena de valor del cacao



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de DRASAM (2016a).

En ese sentido, desde la compra de insumos para la producción de cacao se comienza a identificar esa desconexión entre el discurso ideológico y lo empírico. Los productores locales indican constantemente la presencia de proveedores de insumos que venden productos adulterados, afectándose la calidad de la

cosecha¹³⁷. Pese a las denuncias interpuestas, se encuentra generalizada la percepción de que “desde el Estado, no se hace nada” al respecto. Ante esta pasividad de las autoridades, las cooperativas más consolidadas han optado por elaborar sus propios insumos, a fin de evitar ser víctimas nuevamente de estafa.

En lo que respecta al segundo y tercer engranaje de la cadena, la apuesta principal de la coalición es lograr que los productores se reúnan en asociaciones y cooperativas, con el objetivo de generar economías de escala, además del acceso a servicios técnicos y financieros desde estas organizaciones. Estas empresas de productores funcionarían de plataforma de acopio, y así lograr que los productores comercialicen y conecten directamente con el engranaje final; es decir, el mercado nacional e internacional. Este nexo directo permitiría esquivar a los acopiadores, que en su mayoría son informales, los cuales fomentan la competencia desleal pues evaden impuestos (DRASAM 2016a: 15). En la práctica, la superioridad moral intrínseca de la economía lícita en tanto contribuye con el “pago de impuestos” (DEVIDA 2015a: 8) no es tal. O al menos, no en el alcance esperado.

En el “modelo San Martín” lo que predomina es la compra y venta informal de productos agrícolas (Estela 2010: 21; DRASAM 2016a). Al respecto, en 2012, el 90.8% de unidades productivas de la región, principalmente avocadas a actividades agropecuarias, estaban fuera del sector formal (INEI 2014: 96). Sin embargo, ciertamente, no se trata de un problema endémico de esta región ni del

¹³⁷ Entrevistas a productores locales de cacao y a gerentes de cooperativas especializadas en este cultivo.

sector agrícola, sino del país. En el Perú, en el 2015, aproximadamente el 95% de empleos en agricultura fue informal (Banco Mundial 2017: 116).

En ese contexto, los productores optan por vender su producción a intermediarios informales, los cuales ofrecen mejores precios que las cooperativas o asociaciones, pues estas reducen costos al no pagar impuestos. Desde el lado de las organizaciones de productores se resalta este elemento de competencia desigual que no constituye una excepción, sino la regla. Y que además, también involucra a los capitales más grandes que operan en la región, los cuales se presentan como los principales exportadores de cacao en grano del país (MINAGRI 2016: 64). Durante el trabajo de campo, diferentes entrevistados indicaron que las grandes empresas mantienen nexos comerciales con los *coyotes*, como se les denomina a los intermediarios informales, pues estos actores proponen precios más atractivos para los compradores.

No obstante, las cooperativas y asociaciones locales distan de ser alternativas sólidas. En las entrevistas de campo, se señala una precariedad en la mayor parte de estas organizaciones¹³⁸. La promoción del componente social generó incentivos para la proliferación de estas instituciones, con el objetivo de recibir el apoyo financiero y técnico del Desarrollo Alternativo. De esta situación

¹³⁸ Entrevista a Olivia del Castillo, funcionaria de la Dirección Regional Agraria de San Martín, sede Tocache.

surge la frase difundida localmente de que “hay cooperativas que nacen con un proyecto y que mueren con un proyecto”¹³⁹.

Al interior de las organizaciones, lo que se suele observar es un sentido de lealtad hacia la organización poco desarrollado; por lo cual, muchos asociados optan por vender su producción a los intermediarios asentados en la zona (Ugarte 2014). Si bien esta venta les permite obtener ingresos, a su vez, esta acción juega en contra de la consolidación de la institución de la cual forman parte. La organización de productores se presenta como una plataforma exclusivamente instrumental; por lo tanto, en contextos de crisis y falta de liquidez, los costos de ser un *free rider* son menores que los beneficios de ser leal. Así pues, la promesa de la organización de productores como nexo directo con el mercado nacional e internacional, empíricamente tiene un alcance reducido.

Debido a que la mayoría de productores no forma parte de una asociación o cooperativa, y a que estas organizaciones no siempre ofrecen servicios financieros y técnicos a todos sus miembros, se consolidan condiciones de baja productividad. Lo cual, en conjunción con el minifundismo predominante, se presentan como las grandes restricciones para el desarrollo empresarial de los productores. En 2012, el 85% de productores cacaoteros de Tocache tenían dedicadas menos de 2 ha a este cultivo (Falconí 2012: 15) cuando lo recomendable es cultivar por lo menos

¹³⁹ Entrevista a productor local de cacao.

cinco, a fin de obtener rentabilidad razonable¹⁴⁰. Mientras que la informalidad en la tenencia de la tierra es otro problema, pues solo el 21% de las Unidades Agrarias de la región con menos de 5 ha indicó tener título de propiedad (DRASAM 2016a: 16). La escasa consolidación de los derechos de propiedad en San Martín constituye un obstáculo para que los pequeños y medianos productores agrarios accedan a créditos financieros, lo cual limita el dinamismo económico de la región (Carranza et al. 2012).

El modelo de desarrollo capitalista presenta entre sus principales baluartes a la propiedad (Goulet 1999). La tenencia formal de la tierra generaría mayores incentivos para que los agricultores se asienten en un determinado territorio e invierta en capacidades productivas, mediante el acceso al crédito, de modo tal que se acumule capital. Por ello, el Desarrollo Alternativo ha financiado proyectos de formalización de la tenencia de la tierra. No obstante, en una zona *postconflicto* como Tocache, donde centenares emigraron a causa de la violencia, al momento de regresar a raíz de la pacificación muchos encontraron que sus terrenos habían sido ocupados (Van Dun 2014), lo cual ha dificultado parcialmente este proceso de formalización. Por su parte, la deficiente infraestructura vial también juega en contra, pues incrementa los costos de comercialización.

En ese contexto de precariedad, no es tan seguro que la acción colectiva mediante la asociatividad constituye necesariamente una ventaja. A pesar de ello,

¹⁴⁰ Entrevistas a productores de cacao.

también es posible identificar diferentes niveles de éxito a nivel local. En ese sentido, por ejemplo, la Cooperativa Agroindustrial Tocache Ltda. (CAT) se ubicó entre las principales empresas exportadoras de cacao a nivel nacional (MINAGRI 2016: 64). Esta organización nació en 1987 promovida por la UNODC (Estela 2010: 16), y ha podido recomponerse de las crisis económicas que padeció. El apoyo del PDA y del PRODATU fue importante en ese proceso, aun cuando desde esa institución se critique que el Desarrollo Alternativo ha creado incentivos para la proliferación de cooperativas, en lugar de fortalecer a las ya existentes¹⁴¹.

Por otro lado, con la finalidad de afrontar de manera más efectiva los problemas señalados, en 2013 surgió la Central de Cooperativas de Cacao de Aroma de Tocache, la cual agrupa a seis organizaciones de la provincia¹⁴², entre ellas la CAT. Su función es exclusivamente comercializadora; es decir, identificar mercados para la inserción de los productos. Por el momento, los patrones de producción corren por cuenta propia de cada cooperativa¹⁴³. Este bloque se encuentra compuesto aproximadamente por 981 familias y tiene una producción anual de 2000 Tm, en el 2017, de granos de cacao de diferentes variedades, consolidándose una economía de escala. Aun cuando de manera desagregada, las cooperativas que conforman la Central padecen de los problemas señalados previamente, con la unión se compensan las ventas que los asociados realizan a

¹⁴¹ Entrevista a trabajadora de la cooperativa.

¹⁴² Además de la CAT, participan también la Cooperativa Agroindustrial Uchiza LTDA., la Cooperativa Agroindustrial Cordillera Azul Nuevo Progreso LTDA., Cooperativa Agroindustrial Paraíso

¹⁴³ Entrevista a Higor Jaramillo, gerente general de la Central de Cooperativas de Cacao de Aroma de Tocache.

los intermediarios informales. Este volumen permite también construir condiciones más favorables de negociación y obtener financiamiento de proyectos.

De hecho, el PRODATU II fue uno de los principales promotores de este bloque. Aunque es importante indicar que varias de las cooperativas consignadas habían recibido soporte técnico y financiero de cooperantes como USAID y UNODC. Es por ello que en las entrevistas, diferentes participantes argumentaron que los proyectos de la cooperación alemana emplearon como base instituciones fomentadas y creadas por otros aliados. Ciertamente, se trata de una iniciativa aún en proceso de consolidación, pero demuestra la capacidad de agencia de los productores local, lo cual relativiza las hipótesis de Wildey (2016) y Nascimento (2015). Actualmente, el sistema de división de las ganancias sigue un criterio de proporcionalidad acorde a los aportes en producción, a fin de evitar desincentivos en las cooperativas que aportan más toneladas métricas al bloque. Solo en el mediano plazo se podrá analizar si se trató o no de una propuesta sostenible y digna de ser replicada en otros contextos.

A modo de conclusión, sostenemos que aun cuando existen indicios que sugieren que el incremento de la producción de cacao ha generado un efecto positivo en el Índice de Desarrollo Humano de Tocache, mediante el incremento de ingresos de la población, recaudación tributaria y presupuesto local¹⁴⁴ (Herrera 2017), los problemas presentados propician cuestionar sobre el alcance que

¹⁴⁴ El IDH de la provincia de Tocache se incrementó 0.3263 a 0.4545 entre el 2006 y el 2015 (Herrera 2017:46, ligeramente superior al de la región San Martín, pero menor que el nacional.

podría tener esta actividad lícita si es que no hubieran los desfases sistemáticos entre la propuesta de desarrollo ideal y la realidad de la provincia. Las tensiones expuestas también propician la incertidumbre en torno a la viabilidad económica del modelo en el mediano y largo plazo, considerando que parte de la coalición se encuentra en retirada; por lo cual, los actores endógenos deberían cumplir un rol más activo en este proceso de consolidación.

Por el momento, los gobiernos subnacionales no parecen ser aliados confiables para los productores. En 2015, solo el 21.4% de los encuestados en Tocache indicó que el gobierno regional “se involucra en la solución de los problemas de la localidad”, mientras que esa cifra descendía a 18.7% en el caso del gobierno provincial (DEVIDA 2016: 69). Pese a estos problemas generalizados, también es posible identificar diferentes niveles de éxito, además de iniciativas emprendidas por la agencia de productores que desean revertir los problemas que parecen asentados en la dinámica económica de la provincia.

4.3 La cadena de valor de la palma aceitera en Tocache

San Martín es la región que cuenta con más cultivos de palma aceitera a nivel nacional (DREASAM 2016b). A diferencia de la producción de cacao, en Tocache, principal provincia palmicultora de la región, este cultivo presenta mayor tradición. En ese sentido, sostenemos que las características de la trayectoria histórica de este cultivo en la provincia permiten entender dinámicas actuales de la

cadena de valor de este producto en la provincia. Siguiendo un enfoque afín al *path dependence* (Pierson 2000), esta trayectoria ha implicado coyunturas críticas, en las cuales las decisiones de los actores involucrados en este cultivo incidieron en pautas de comportamiento que permanecen hasta la actualidad. Estas pautas se vinculan con los niveles de asociatividad y la relación entre empresas de productores y grandes capitales.

Durante el auge del desarrollismo, el Gobierno Militar de Juan Velasco promovió la siembra de este cultivo en el oriente del país. En 1973 se crea la Empresa para el Desarrollo y Explotación de Palma Aceitera Sociedad Anónima, ENDEPALMA S.A., como parte del Proyecto de Colonización Tingo-María-Tocache-Campanilla (Borasino 2016: 37). Por lo tanto, sostenemos que este caso debe ser analizado a partir de la premisa de que el Estado es un actor más en la política y no solamente el escenario institucional de procesos históricos (Touraine citado en Tanaka 2014).

Posteriormente, en 1979, el Grupo Romero comenzó a operar en la zona, mediante la creación de la empresa Palma del Espino S.A, la cual sembraría centenares de hectáreas en la localidad. Luego, este conglomerado empresarial privado fundaría Industrias del Espino S.A., entidad encargada de procesar el racimo de la fruta fresca, también conocido como RFF, criticado a nivel internacional por sus efectos negativos en el medio ambiente (Borasino 2016: 36). Es necesario indicar que el RFF precisa de procesamiento inmediato para ser

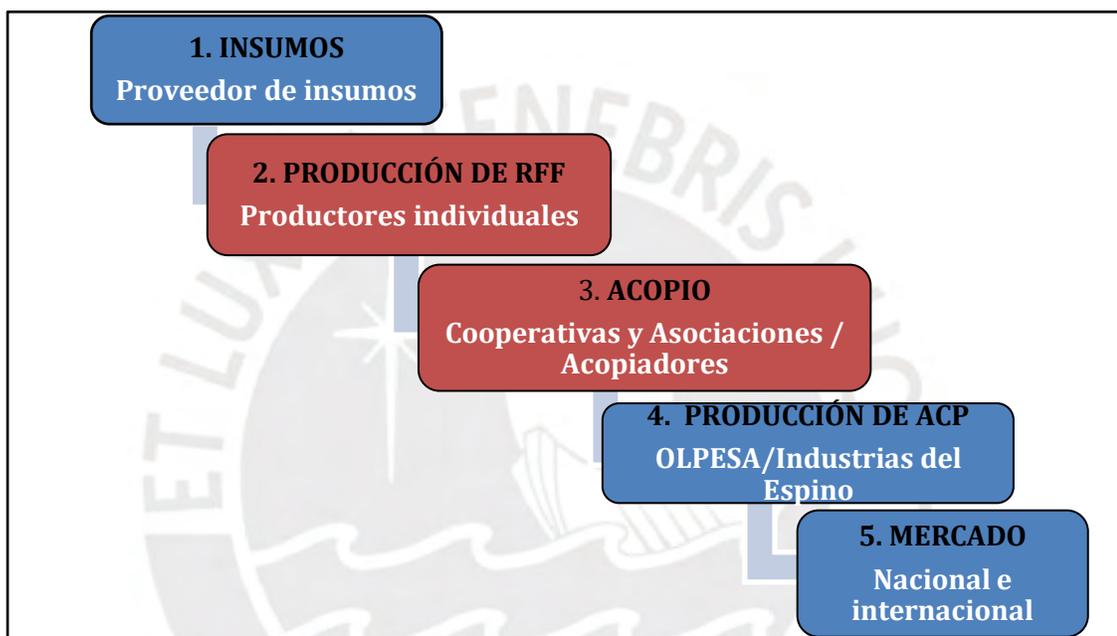
convertido en aceite crudo de palma, el ACP. Por esta razón, los programas de Desarrollo Alternativo que han promovido este cultivo, contemplaron también la posibilidad de instalar plantas agroindustriales, siendo el modelo de UNODC uno de los más conocidos por su enfoque de cadena de valor (Estela 2010: 11).

Durante el auge del narcotráfico y de la subversión en los ochenta, tanto ENDEPALMA como Palma del Espino padecieron distintos atentados que afectaron sus finanzas e infraestructura productiva. El Grupo Romero tuvo que conformar “un ejército privado que resguardaba el área de sus instalaciones” (GTZ 2007: 18). En el caso de ENDEPALMA, además de la violencia subversiva, un conjunto de factores contribuyeron a su declive. El desgaste del modelo desarrollista causado por la expansión irracional de la burocracia y la corrupción generalizada motivó que en 1993 esta empresa suspendiera sus operaciones en el marco de reformas liberales del gobierno de Alberto Fujimori. Los trabajadores recibieron 2,809 ha como liquidación (Borasino 2016: 39), así como un conjunto de enseres de la empresa (Huamán y Palacios 2017: 11).

Argumentamos que este elemento es clave para el análisis de esta cadena de valor local. En Tocache hubo un conglomerado de productores que debido a sus labores en una empresa pública, tenían conocimiento del cultivo y capital manifestado en terrenos obtenidos como indemnización. Especialistas en desarrollo rural sostienen que la acción colectiva será más fuerte “cuando ha habido experiencias previas de comportamientos cooperativos con el fin de

resolver problemas comunes o lograr objetivos comunes” (Berdegué 2000: 20). En ese sentido, parte de la historia de la cadena de valor de la palma aceitera en Tocache parece validar esa premisa.

Gráfico 6. Cadena de valor de la palma aceitera en Tocache.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Huamán y Palacios (2017).

En ese contexto, un grupo de extrabajadores de ENDEPALMA decidió constituir la Asociación de Productores de Palma Aceitera ACEPAT en 1996 (Borasino 2016: 41). En gran medida, el surgimiento de esta empresa se explica por incentivos internos y externos. En primer lugar, el hecho de que Industrias del Espino no estuviese siempre dispuesta a comprar su RFF, generaba preocupación en los productores locales; por lo cual era imperativo tomar medidas al respecto. En segundo lugar, el apoyo del programa de Desarrollo Alternativo de UNODC fue relevante, pues este cooperante brindó soporte técnico y financiero al

emprendimiento. En este caso se cumpliría la hipótesis de que los ejemplos de “acción colectiva a nivel local” suelen ser “inducidos y apoyados por intervenciones externas” (Bebbington, citado en Berdegué 2000: 11). En este punto consideramos conveniente resaltar nuevamente el origen extraterritorial de la coalición.

Uno de los propósitos de ACEPAT fue instalar una planta de procesamiento, con el apoyo de Naciones Unidas, lo cual se concretaría más de una década después (Huamán y Palacios 2017). Sin embargo, antes de que ACEPAT funde su empresa procesadora, las relaciones con Industrias del Espino seguirían siendo tensas, pues este grupo no siempre estuvo dispuesto a comprar su producción. Este hecho deja en evidencia que el discurso en torno a las inevitables ventajas del mercado lícito son relativas, en tanto en situaciones donde un monopsonio local predomina, el margen de acción de los vendedores queda limitado. Posteriormente, en el 2000, Industrias del Espino recupera parcialmente la procesadora legada por EMDEPALMA. Mediante un compromiso con el Estado peruano, esta empresa se comprometió a comprar a los productores locales su producción de RFF hasta 2008, lo cual no siempre se cumplió (Borasino 2016). La *falla* del mercado monopsónico sería superada con la compra de ACEPAT de lo que restaba de las procesadoras de EMDEPALMA, en el marco del proyecto de Desarrollo Alternativo de UNODC. De esta forma, se reconfiguró el mercado local y las relaciones comerciales mediante la fundación de Oleaginosas del Perú, OLPESA, en 2007, donde el 55% de las acciones están en manos de ACEPAT (Borasino 2016: 43)

Da manera paralela, un grupo de extrabajadores de EMDEPALMA y nuevos productores que incursionaron en el cultivo, siguieron vendiendo sus cultivos a Palmas del Espino. Posteriormente, este grupo de productores organizados se institucionalizó a partir de la creación del Frente de Productores de Palma, FREDEPALMA, en 2003, quienes rechazaron posteriormente la propuesta de UNODC de trabajar con ellos (Huamán y Palacios 2017). En ese contexto, Industrias del Espino configuró una alianza, aún vigente, con FREDEPALMA. Mediante créditos y asistencia técnica, esta empresa se comprometió a financiar la expansión de cultivos de los extrabajadores de ENDEPALMA, a cambio de comprometer su venta y de que los productores cultiven por lo menos 5 ha de este producto (Borasino 2016: 43).

Se reconoce que en una coyuntura crítica, hubo una bifurcación en el grupo de extrabajadores de ENDEPALMA. Un sector optó por una propuesta pensada a largo plazo, en la cual se proyectaban como competencia de una de las pocas empresas privadas que permaneció en Tocache durante el auge de la violencia. En ese emprendimiento, el rol ejercido por el Desarrollo Alternativo y la coalición fue fundamental para la viabilidad de la iniciativa. Cabe resaltar que aun cuando la participación de UNODC se presenta como crucial en el análisis, la cooperación alemana y la norteamericana también han financiado proyectos orientados a fortalecer las capacidades de los productores de palma aceitera locales.

Por otro lado, un grupo decidió negociar y crear relaciones más cercanas con el sector privado, las cuales se fueron institucionalizando progresivamente. Con el decurso de los años, nuevos productores que incursionaban en el cultivo se plegaron a ambas propuestas. Sobre todo, considerando que en entre el 2004 y el 2014, a nivel internacional, la cotización y los precios del aceite de palma mostraron una tendencia importante al crecimiento debido a la promoción de los biocombustibles (DRASAM 2016b: 27).

Por consiguiente, este proceso histórico devino en la generación de dos tipos de arreglos institucionales en el mercado: i) una organización de productores locales que incursiona en la agroindustria mediante el valor agregado, y ii) una alianza entre pequeños-medianos productores con una gran empresa. Los proyectos de fortalecimiento asociativo promovidos por capitales privados así como por el Desarrollo Alternativo pueden explicar que en Tocache, durante el 2012, el 48% de productores de palma aceitera eran parte de alguna cooperativa o asociación, según el Censo Nacional Agrario (Zegarra y Vargas 2016: 109). Esta cifra era superior al 35% de asociatividad presente en la cadena de valor del cacao en la región San Martín. Asimismo, en esta provincia, la superficie promedio de palma aceitera por productor es de 6 ha, en comparación a las 2 ha en el caso del cacao.

Y sobre todo, se identifica un rol más activo de las organizaciones de productores. Es decir, en esta cadena no solo se encuentran casos de

cooperativas que fungen de nexo con el mercado, dejando de lado a los intermediarios, sino que también son dueños parciales de empresas procesadoras¹⁴⁵. Ambos rasgos cuestionan la hipótesis de que las cadenas de valor necesariamente reproducen relaciones verticales (Huamán y Palacio 2017). En el caso de ACEPAT, su condición de socia mayoritaria de OLPESA la dota de mayor margen de negociación en el mercado.

Asimismo, en el caso de FREDEPALMA, al recibir asesoría y financiamiento de Industrias del Espino, la falta de crédito y el deficiente uso de técnicas no constituyen problemas generalizados, como sí sucede en la cadena de valor del cacao. Y aun cuando poco más de la mitad de productores de palma no estén asociados, el hecho de que actualmente existan dos compradores genera mejores precios de venta en el mercado. En este caso, la agencia de los productores permitió crear condiciones más afines al mercado de libre competencia promovido por la coalición. Los factores expuestos previamente pueden explicar que en 2012, solo el 6.2% de productores de palma de Tocache estaba en condición de pobreza y que el 55% de palmicultores afirmaba que la agricultura rendía “ingresos suficientes”, en comparación al 35% de agricultores que no sembraban este cultivo, incluidos los cacaoteros (Zegarra y Vargas 2016: 55).

Por lo tanto, el análisis de ambas cadenas de valor evidencia cómo los componentes del Desarrollo Alternativo interactúan con variables propias del

¹⁴⁵ Sin embargo, es necesario reconocer que también se registran casos de productores de ACEPAT que venden su producción a Industrias del Espino.

territorio donde son aplicados. Aun cuando en la cadena de valor del cacao y la palma aceitera en Tocache se evidencia que el componente asociativo de la propuesta de desarrollo de la coalición no es mayoritario en la población, también es posible identificar casos en los que los productores locales muestran su capacidad de agencia, a fin de revertir una serie de desventajas. El caso analizado sugiere que los niveles de adaptación a las dinámicas del mercado lícito del productor dependen de su capacidad de agencia, de variables vinculadas a la trayectoria histórica del cultivo y del territorio, así como de la intervención de agentes extraterritoriales, como la coalición promotora del Desarrollo Alternativo.

A modo de balance, sostenemos que la propuesta de economía de mercado de la coalición tuvo un alcance parcial en Tocache, aun cuando algunos aliados hayan presentado un discurso triunfalista que sostiene que la economía lícita desplazó a la ilegal, como si se tratase de un cambio radical en la dinámica local. En realidad, proponemos que lo registrado en esta provincia es un “cambio por superposición” (Mahoney y Thelen, citado en Bebbington 2012). En este tipo de cambio institucional no paradigmático, las reglas nuevas conviven con condicionamientos locales antiguos. Ciertamente, la economía de la coca y el tráfico ilícito de drogas perdieron incidencia. En nuestro caso de análisis, hemos centrado el estudio en el periodo comprendido entre el 2001 y el 2017. Sin embargo, previamente, también existían mercados lícitos agropecuarios en este territorio, en los que la informalidad en la comercialización de productos y la debilidad de la asociatividad fueron predominantes. En Tocache se observa que

los mercados lícitos presentan dinámicas donde inciden instituciones informales y prácticas ilegales generalizadas, las cuales cuestionan la predominancia propuesta de economía de mercado promovida y prometida por la coalición.

Concluimos señalando que el “milagro Tocache” deja de ser milagroso cuando no es analizado, exclusivamente, mediante una aproximación basada en indicadores de políticas de drogas. Cuando es abordado desde una lógica de desarrollo rural o desarrollo rural territorial, pierde la aureola de ser un caso “modelo”, y se convierte en una provincia más, de las tantas que hay en el Perú, con problemas relacionados a la informalidad y al débil capital social en el comercio agrícola. Esta última afirmación no pretende tener afán normativista, sino más bien, complejizar la discusión en torno al éxito de este caso, pues según el propio discurso de la coalición, del desarrollo depende el cumplimiento del objetivo principal del Desarrollo Alternativo; es decir, garantizar el “cambio de actitudes hacia una vida lícita” (DEVIDA 2012).

CONCLUSIONES

De ser un “área marrón” (O'Donnell 1998) donde la violencia y el tráfico ilícito de drogas regían las dinámicas políticas y sociales del territorio, en el decurso de tres décadas, Tocache se convirtió en un modelo exitoso de implementación de políticas de drogas y de desarrollo. Su transformación en una de las provincias cacaoteras más importantes del país no fue el producto de una contingencia. Al respecto, la literatura que ha abordado este caso -y el “modelo San Martín”- resalta la intervención de una coalición, en la cual la confluencia de actores y estrategias fue fundamental para explicar el desplazamiento de la economía de la coca. Sin embargo, en la presente investigación proponemos como conclusión principal que la historia reciente de Tocache, antes que un continuo de convergencias, es principalmente un cúmulo de tensiones.

Tensiones entre los principales aliados extraterritoriales de la coalición -la cooperación norteamericana y alemana-, los cuales promovieron diferentes estrategias basadas en su concepción ideológica sobre el tráfico ilícito de drogas y sobre cómo abordar este problema público. La divergencia principal radicó en la necesidad o no de que el Desarrollo Alternativo sea precedido de acciones de erradicación. En Tocache, se replicó una discusión internacional en torno a las políticas de drogas, en la que se contraponen enfoques *flexibles* y *duros*; como el de Reducción de Daños y el de Guerra contra las Drogas, respectivamente.

En tanto eran afines en puntos como la corresponsabilidad y la promoción de la seguridad humana, los aliados extraterritoriales establecieron acuerdos para optimizar su accionar en la zona, como por ejemplo la *alineación* en 2006 por la cual se determinaron los *cultivos alternativos* que el Desarrollo Alternativo difundiría en San Martín: el cacao, el café y la palma aceitera. El acuerdo no fue impedimento para que una parte de la coalición -USAID y DEVIDA- creara una narrativa afín a su concepción ideológica. Concluimos que para este sector de la coalición, el “milagro Tocache” constituyó la “evidencia” de que el enfoque integral en las políticas de drogas funciona empíricamente; por lo cual, el “éxito” de este caso radicaría en la complementariedad de las medidas de erradicación, Desarrollo Alternativo e interdicción; el *tridente* de la lucha contra las drogas. Posteriormente, debido al éxito de la estrategia, se procedió a difundir el “milagro Tocache” en otras locaciones. Desde la perspectiva de la coalición, lo acontecido en este territorio es más un modelo y menos un *milagro*.

Por ello, en el vecino valle del Monzón, aquella otra “área marrón” en el Alto Huallaga que desdibujaba los logros que se obtenían en San Martín, DEVIDA aplicó la estrategia posterradicación de Desarrollo Alternativo, implementada por primera vez en Tocache, la cual se encuentra enmarcada en posiciones *duras* sobre las políticas de drogas. Aun cuando la intervención de la cooperación internacional fue limitada, este caso evidenció la alineación de esta institución con los planteamientos de su tradicional e histórica aliada, USAID. Con la “recuperación del Monzón”, se consolidó un argumento más a favor de la

integralidad en las políticas de drogas, cuya ausencia en el VRAEM explicaría, según el sentido común del enfoque integral, el fracaso en este otro valle. La negativa a replicar el *tridente* en el VRAEM, pues no se erradica, no radicaría en la coalición, sino en la oposición de una institución influyente como las Fuerzas Armadas.

No solo hubo tensiones entre los aliados extraterritoriales de la coalición, sino también, en su relación con actores endógenos. Estas divergencias se pueden explicar desde el marco teórico de la difusión de políticas, debido a que la aplicación del Desarrollo Alternativo, en un determinado contexto, implica la interacción con “una serie de restricciones cognitivas, organizacionales y político-administrativas” (Dussage 2012: 51). Al respecto, el “milagro Tocache” y el “modelo San Martín” no solo constituyen ejemplos de una transformación productiva y de una estrategia de política de drogas, sino también de un modo específico de relación entre el Estado peruano y sectores de la sociedad civil opositores a su propuesta. Concluimos que en el caso analizado, las organizaciones de defensa de la coca nunca fueron concebidas como potenciales aliadas en la política de control de cultivos. Productores de coca sí, pues son potenciales beneficiarios del Desarrollo Alternativo; pero gremio de productores de coca no, pues supuestamente las cúpulas serían promovidas por el *narcoterrorismo* (Ramírez 2013). El “milagro Tocache” contrasta con el caso boliviano, en el cual se emplea el *capital social* existente –gremios y sindicatos– para controlar la extensión de la superficie de cocal, a partir de la premisa base

del enfoque de Reducción de Daños: solo es posible amortiguar la fuerza del tráfico ilícito de drogas, mas no eliminarlo por completo.

Asimismo, las relaciones con las elites políticas locales no fueron la excepción en esta historia de tensiones. Pese a la alineación de estos actores con la propuesta de los aliados extraterritoriales, las críticas y divergencias fueron la constante. En ese sentido, concluimos que la diferencia de racionalidades y objetivos, como las diferentes prioridades en el gasto y la *politización* de los proyectos financiados por los aliados extraterritoriales, en conjunción con las dinámicas de competencia política local, son parte de las “restricciones” que la coalición tuvo que afrontar para implementar el Desarrollo Alternativo en este territorio.

Por otro lado, la aplicación de la propuesta de desarrollo de la coalición en Tocache, basada en la premisa de que los mercados lícitos presentan una dinámica en la cual las reglas del mercado ordenan las interacciones sociales, también fue una expresión más de las divergencias en este proceso. Concluimos que en el caso seleccionado, antes que un desplazamiento de la economía de la coca, lo que se identifica en realidad es una *superposición* entre un modelo de desarrollo que se pretendió promover y diferentes prácticas sociales y económicas asentadas en la provincia, como la informalidad y la competencia desleal.

En ese proceso de adaptación, en la cual se rechazó un tipo de acción colectiva, pues representaba una plataforma de defensa de la coca, fue de la

mano de otra en la que se promovió la asociatividad entre productores, con el objetivo de lidiar, de modo más efectivo, con problemas propios de los *mercados reales*. Sin embargo, las cooperativas y asociaciones como espacios de aprendizaje y fortalecimiento de capacidades, en términos generales, siguen siendo una promesa. Su alcance es limitado en términos poblacionales y su institucionalidad precaria, como denota el análisis de la cadena de valor del cacao y de la palma aceitera en Tocache. A pesar de esta premisa, también concluimos que es posible identificar productores y organizaciones locales con mayores niveles de agencia, los cuales pueden explicarse por la interacción entre la voluntad de sus asociados, trayectorias históricas en la provincia y el impulso promovido por actores extraterritoriales que participan en el Desarrollo Alternativo.

¿Desarrollo hacia dónde? En un plano ideal, esta política está orientada a promover regiones con productores fortalecidos en sus capacidades de producción, que participan en el mercado mediante asociaciones y cooperativas, en un contexto de instituciones gubernamentales sólidas y de uso racional y sostenible de los recursos naturales. El análisis en la presente tesis evidencia que, empíricamente, aun cuando el “milagro Tocache” es considerado mediáticamente un ejemplo exitoso y replicable de políticas de drogas en el Perú, se tienen más incertezas que convicciones en torno a su futuro. El *capital social* aún es incipiente y la dispersión entre productores predomina. Las elites políticas, desprestigiadas por actitudes oportunistas, escándalos de corrupción y *fantasmas* del pasado vinculados al *narcoterrorismo*, no están consolidadas ni interesadas en promover

burocracias especializadas en materia medioambiental. Al respecto, los recursos naturales constituyen uno de los principales activos de Tocache, en tanto es una provincia cuya economía depende de actividades agrarias; no obstante, en ese contexto de precariedad institucional, el uso racional y sostenible de los mismos representa más una consigna que una realidad. ¿Y los aliados extraterritoriales? Algunos de ellos ya se retiraron de la zona, mientras que otros parecen interesados en replicar este “modelo” en otras localidades, como el Monzón. Aun cuando autores sostengan que el “modelo San Martín” se encuentra consolidado (Manrique 2015), en esta investigación sostenemos que la incertidumbre predomina en torno al futuro de este territorio. El análisis enfocado principalmente en indicadores de políticas de drogas genera un triunfalismo poco permeable a aceptar y trabajar las medidas de adaptación que representan el componente más complejo de la política.

Ahora sí, ¿desarrollo hacia dónde? Dadas las conclusiones presentadas, actualmente no es posible responder, de manera precisa, a esta interrogante. Sin embargo, mientras no se identifique un desarrollo rural consolidado en Tocache, conviene interpretar “el cambio de actitudes hacia una vida lícita” que predomina hoy, como parte del contexto actual. Si las “áreas marrones” de O’Donnell (1988) no son perpetuas, tampoco lo son las “áreas verdes” ni las “azules”. Desde nuestra posición, el movimiento *pendular* entre el predominio de la legalidad y el de la ilegalidad en la historia de Tocache no debería ser omitido como posibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

ANTEZANA, Jaime

- 2015 VRAEM: La “reconversión productiva” beneficia al narcotráfico. En: *La Mula*. Consulta: 3 de enero del 2018. Disponible en: <https://jaimeantezana.lamula.pe/2015/01/29/vraem-la-reconversion-productiva-beneficia-al-narcotrafico/jaimeantezana/>

AUGUSTO, Maria Claudia

- 2016 “Los orígenes de la institucionalidad política: una mirada a la gestión ambiental en San Martín (1998-2015). Tesis para optar el grado de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno. PUCP.

BANCO MUNDIAL (BM)

- 2017 Tomando impulso en la agricultura peruana: oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector. Washington D.C.: Banco Mundial.

BARRIENTOS, Pedro

- 2015 “La cadena de valor del cacao en el Perú y sus oportunidades en el mercado mundial. En: *Semestre Económico*, vol. 18, No. 37, pp. 129-156.

BECKER, Gary

- 1974 *Crime and Punishment: And Economic Approach*. En: *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. Consulta: 15 de enero del 2018. Disponible en: <http://www.nber.org/chapters/c3625>

BERDEGUÉ, Julio

- 2000 *Cooperando para competir. Factores de éxito en las empresas asociativas campesinas: Factores de éxito de las empresas asociativas*. Red Internacional de Investigación de Sistemas de Producción.

BERDEGUÉ, Julio et al.

- 2011 *Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina*. Documento de Trabajo 101, programa Dinámicas Territoriales. Santiago de Chile: RIMISP.

BIERSACK, Wolfgang

- 2015 *Opium reduction in Myanmar: An Analysis of UNODC's Alternative Development for rural communities in Shan State*. M.Sc. Thesis in Development and International Relations.

BORASINO, Elena

- 2016 La cadena de valor en contexto. En: *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidad para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*. Lima: GRADE. Pp. 23-69

CABIESES, Hugo

- 2000 Desarrollo Alternativo en el Perú: Debates, tipologías y reconsideraciones. Debate Agrario 32. Disponible en: <http://www.cepes.org.pe/debate/debate32/04-articulo-da32.pdf>.
- 2005 “Sobre coca, coccaleros y drogas: fallos satánicos y debates de fondo”. Debate Agrario, número 29, pp: 27-29.
- 2010 “El “milagro de San Martín” y los síndromes del “desarrollo alternativo” en el Perú”. *Informe sobre políticas de drogas*. N° 34: Transnational Institute.

CASAS, Frank

- 2015 “Determinantes de la capacidad estatal como componente para el alcance estatal en territorios inseguros: El caso de la política antidroga implementada en el Monzón”. Ponencia presentada en el VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (CVR)

- 2003 Informe final. Nueve tomos. Lima: CVR.

COTLER, Julio

- 1999 *Drogas y política en el Perú: la conexión norteamericana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2005 *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Tercera edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos

COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS (CICAD)

- 2017 Marco de Referencia para la Ampliación del Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible en las Américas. Del 13 al 15 de diciembre del 2017.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS (DEVIDA)

- 2002 Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2002-2007. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Comisión Nacional de Lucha Contra las Drogas (DEVIDA)
- 2007 Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Comisión Nacional de Lucha Contra las Drogas (DEVIDA)
- 2012 Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Comisión Nacional de Lucha Contra las Drogas (DEVIDA)
- 2015a Estrategia Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible. Consulta: 14 de octubre del 2017. Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentros-Regionales/2015/huanuco/eer-huanuco-2015-isla.pdf>
- 2015b Perú rumbo al Bicentenario. Compendio Normativo sobre Tráfico Ilícito de Drogas y Desarrollo Alternativo sobre Tráfico Ilícito de Drogas. Lima: DEVIDA. Consulta: 11 de setiembre del 2017. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B57443636BBEA780052580F20072DCB0/\\$FILE/Compendio-Normativo-TID.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B57443636BBEA780052580F20072DCB0/$FILE/Compendio-Normativo-TID.pdf)
- 2016a Experiencias y Realidades Hemisféricas en el Contexto de Desarrollo Integral y Sostenible Experiencia Perú. Consulta: 1 de diciembre del 2017.
- 2016b Informe de Evaluación del Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible – PIRDAIS 2015.
- 2017 Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Comisión Nacional de Lucha Contra las Drogas (DEVIDA)

CORNEJO, Irene

- 2014 Estudios sobre la cooperación internacional al desarrollo. Origen, Evolución y situación en Castilla y León. Universidad de Valladolid.

DAUSSAGE, Mauricio

- 2012 La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: promesas y riesgos. En: Revista Chilena de Administración Pública. No 9, pp:51-79.

DE ALTHAUS, Jaime

- 2011 La promesa de la democracia. Lima: Planeta.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FUR INTERNATIONALE ZUSAMMERNARBELT (GIZ)

- 2013 Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo. Principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivos de drogas. Consulta: 12 de enero 2017. Disponible en: <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2013-esp-desarrollo-alternativo.pdf>.

DIRECCIÓN REGIONAL DE AGRICULTURA DE LA REGIÓN SAN MARTÍN

- 2016 Diagnóstico de la cadena de valor del cultivo cacao. Disponible en: [file:///C:/Users/User/Downloads/diagnostico_cacao%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/diagnostico_cacao%20(1).pdf).

DURAND, Anahí

- 2005 “El movimiento cocalero y su (in)existencia en el Perú. Itinerario de desencuentros en el río Apurímac”. Bulletin de l'Institut français d'études andines, 34 (1) pp: 103-126.

EATON, Kent

- 2012 “The State of the State in Latin America: Challenges, Challengers, Responses and Deficits”. Revista de Ciencia Política, 33. Pp.: 643-657

ELKINS, Zachary y Beth Simmons

- 2005 On Waves, Clusters and Diffusion: A Conceptual Framework. En: The ANNALS of American Academy of Political and Social Science. Pp: 33-51.

ESTELA, Manuel

- 2011 *Modelo San Martín: perfil básico*. Lima: MACROCONSULT.

FALCONÍ, Jorge

- 2012 “Algunos factores económicos que inducen al agricultor en 3 zonas cocaleras a tomar decisión por cultivar o no coca”. Consulta: 12 de enero. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/DS/Inf.%20Eco%20coca%20Per..pdf>

FARTHING, Linda y Kathryn LEDEBUR

- 2015 Habeas Coca. Control Social de la Coca. Nueva York: Open Society Foundations.

FELBAB-BROWN, Vanda

- 2005 The Coca Connection: Conflict and Drugs in Colombia and Peru. *The Journal of Conflict Studies* (Winter 2005), pp.104-128.

FERNÁNDEZ, Ignacia et al.

- 2014 “Las coaliciones territoriales transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina. *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp: 19-52.

FUJIMORI, Alberto

- 1990 *Doctrina Fujimori sobre política de control de drogas y desarrollo alternativo*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.

FUKUYAMA, Francis

- 2004 *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.

GARCÍA, Jaime

- 2011 ¿Qué ha funcionado y qué no ha funcionado en LCD en el Perú en la última década 2000-2010. Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Documentos%20de%20Trabajo/Que ha funcionado y que no en la ENLCD 23 nov.pdf](https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Documentos%20de%20Trabajo/Que%20ha%20funcionado%20y%20que%20no%20en%20la%20ENLCD%2023%20nov.pdf)
- 2013 *La situación del narcotráfico en la región San Martín. Serie Amenazas a la Seguridad. El narcotráfico*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales-Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2016 *Análisis de los aportes del Gobierno Peruano a la Lucha contra las Drogas 2000-2015*. Lima: Instituto Nacional de Estudios Internacionales-Pontificia Universidad Católica del Perú.

GÓNZALEZ, Eduardo

- 2004 “El concepto de sentido común en la epistemología de Karl Popper”. *Signos Filosóficos*, vol. VI, núm. 11, pp. 131-144.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO)

- 2005 *Estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma: Organización de las Naciones Unidas la Agricultura y la Alimentación. Disponible en: <https://books.google.com.pe/books?id=bl0Brhsg5FAC&pg=PR1&lpg=PR1&dq=C+OMERCIO+AGR%C3%8DCOLA+Y+POBREZA+%C2%BFPuede+el+comercio+o+brar+en+favor+de+los+pobres?&source=bl&ots=Yz0KnVaPFx&sig=FlbmhMcJL6akN2nu4Im4kKAtYtw&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiHh5-d6tvZAhWEyVMKHdKKGZ4Q6AEIJDA#v=onepage&q=COMERCIO%20AGR%C3%8DCOLA%20Y%20POBREZA%20%C2%BFPuede%20el%20comercio%20o%20brar%20en%20favor%20de%20los%20pobres%3F&f=false>

GARCÍA et al.

- 2011 Lucha contra el narcotráfico en el Perú. Una estrategia para el Gobierno 2011-2016. Lima: Instituto de Estudios Internacionales-Pontificia Universidad Católica del Perú.

GÓMEZ, Martha

- 2012 El marco de las coaliciones de causa. Advocacy Coalition Framework. Opera No12. Pp: 11-30.

GORRITI, Gustavo

- 2010 Ampay vegetal. *IDL-Reporteros*. Consulta: el 24 de enero del 2018. Disponible en: <https://idl-reporteros.pe/ampay-vegetal/>
- 2011 Una guerra en busca de general. *IDL-Reporteros*. Consulta: 25 de enero del 2018. Disponible en: <https://idl-reporteros.pe/columna-de-reporteros-34/>

GOULET, Denis

- 1999 Ética del Desarrollo. Guía Teórica y Práctica. Madrid: RED ALMAR ediciones.

HUAMÁN Alejandra y Diego Palacios

- 2017 “Agro-industria en la Amazonía Colonizada: una aproximación etnográfica a la cadena de valor de la palma aceitera en Tocache, San Martín”. SEPIA XVII.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

- 2014 Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012. Lima: INEI. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1154/libro.pdf

LECHNER, Norbert

- 1992 El debate sobre el Estado y mercado. Revista Estudios Públicos, núm. 47. Consulta: 4 de enero del 2018. Disponible en: https://cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183233/rev47_lechner.pdf

LYNCH, Nicolás

- 2014 Cholificación, República y Democracia. El destino negado del Perú. Lima: Otra Mirada.

MANNHEIM, Karl

1993 Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento. México: Fondo de Cultura Económica.

MANRIQUE, Hernán

2015 “Las bases históricas del “milagro de San Martín”: control territorial y estrategias estatales contra el narcotráfico y subversión (1980-1995)”. *POLITAI*, año 6, n° 11, pp. 33-51.

2016 El fin de la guerra de la cocaína: construcción de Estado y desarrollo alternativo en la región San Martín (1978-2015). Tesis para optar el grado de Licenciado en Sociología. PUCP.

MARTINÓN, Ruth

2007 La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. En: *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 2, pp. 281-318.

HERRERA, Javier

2002 La pobreza en el Perú en 2001. Una visión departamental. Lima: INEI.

HERRERA, Hitler

2017 La producción del cacao y el Desarrollo Humano Local de Tocache-San Martín. 2006-2015. Tesis para optar el título de Economista. Universidad Nacional de Trujillo

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2016 Perfil del productor agropecuario del valle del Alto Huallaga. Disponible en: <http://www.devida.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/perfil-productor-agropecuario-alto-huallaga.pdf>

2017 *Evolución de la pobreza monetaria. 2007-2016*. Lima: INEI.

LIPSET, Martin y Stein ROKKAN

1967 Party systems and voter alignment: cross-national perspectives. New York: The Free Press

MESEGUER, Covadonga y Fabrizio GILARDI

2008 “Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas”, en: *Política y Gobierno*, Vol. XV (2). Pp. 315-351.

MEYNARD, Francisca

S/f Experiencia internacional de acción concertada y coaliciones territoriales. Consulta: 12 de diciembre. Disponible en: <http://www.rimisp.org/wp->

content/files_mf/1379356783EXAMENEXPERIENCIAINTERNACIONALSOBREC OALICIONES.pdf

MINISTERIO DE AGRICULTURA (MINAGRI)

2016 “Estudio del CACAO en el Perú y el mundo”. Lima: Dirección de Estudios Económicos e Información Agraria.

MORGENTHAU, Hans

1986 Política entre las naciones. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TOCACHE

2008 Tocache hacia el desarrollo sostenible. Plan de Ordenamiento Territorial. Disponible en: <http://www.iiap.org.pe/upload/publicacion/L027.pdf>

MUÑOZ, Paula et al.

2016 Elites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013). Lima: Universidad del Pacífico. Consulta: 11 de noviembre del 2017. Disponible en: <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1420/ElitesregionalesDI7.pdf?sequence=1>

NACIMIENTO, MIRYAM

2016 Inercia y resistencia al cambio en la política de drogas. El caso del desarrollo alternativo en Satipo-Perú. Revista de Ciencia Política y Gobierno, 3(5), pp:39-58. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/15688/16124>

NOVAK, Fabián y Juan José RUDA

2008 *El tráfico ilícito de drogas en el Perú. Una aproximación internacional*. Lima: IDEI.

NOVAK, Fabián, Jaime GARCÍA y NAMIHAS, Sandra

2008 *El problema del narcotráfico en la región San Martín*. Serie Amenaza a la Seguridad: el narcotráfico. Lima: IDEI.

OBANDO, Enrique

1993 “El narcotráfico en el Perú: Una aproximación histórica”. Análisis internacional, No 2, pp. 80-100.

O'DONNELL, Guillermo

1993 “Estado, Democratización y ciudadanía”. *Nueva Sociedad*, n°128, noviembre-diciembre 1993, pp. 62-87.

OSORIO, Cecilia

- 2014 “La difusión de Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990-2010. Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. Departamentos de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.
- 2015 “¿Cómo se difunden y adoptan las políticas de Transferencia Condicionada en América Latina Propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión aplicado al caso chileno?”. En Dossier: Cambio de Políticas Públicas en América Latina. Revista Íconos. FLACSO Ecuador. No 53. Pp. 31-48.

PARRA Y GUERRA, Ernesto

- 2014 “Desarrollo alternativo en el Perú: treinta años de aciertos y desaciertos”. *Perspectivas Rurales*, n° 23, pp. 85-104. Costa Rica, Universidad Nacional de Costa Rica.

PIERSON, Paul

- 2000 Increasing returns, Path dependence and the Study of Politics. En: The American Political Science Review. Vol. 94, num. 2, pp. 251-267.

PRESSMAN, Jeffrey y Aaron Wildavsky

- 1973 Implementation, Berkeley. University of California Press. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica.

PRODATU

- 2007 Sistematización de experiencias y lecciones aprendidas del Proyecto de Desarrollo Alternativo Tocache-Uchiza. Lima: PRODATU.

PRODATU II

- 2017 Informe de Evaluación Final. Tocache: PRODATU II.

RAMÍREZ, Mariana

- 2013 La alineación a la política de “coca cero” durante el Gobierno de Alejandro Toledo. Tesis para optar el Título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno. PUCP.

ROMÁN, Luis

- 1988 Incorporación de los cultivos de coca en las estrategias productivas de los campesinos en la selva alta del Perú. Seminario sobre Narcotráfico y Región Andina.

ROSPIGLIOSI, Fernando

2005 Coca legal e ilegal en el Perú. Debate Agrario 39. Consulta: 27 de octubre. Disponible en: <http://www.cepes.org.pe/debate/debate39/03-rosigliosi.pdf>

SABATIER, Paul y Hank Jenkins-Smith

1999 “The Advocacy Coalition Framework: An Assesment”. En: Theory of policy process. Pp: 117-68.

SALAZAR, Fernando

2008 Límites de los programas de desarrollo alternativo. En: De la coca al poder. Políticas públicas de sustitución de la economía de la coca y pobreza en Bolivia. Buenos Aires: CLACSO.

SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE (SERFOR)

2015 Interpretación de la dinámica de deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla. Documento de trabajo. Disponible en: <https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/Interpretacion-de-la-dinamica-de-la-deforestacion-en-el-Peru-y-lecciones-aprendidas-para-reducirla-1.pdf>

SIMMONS et al.

2008 “The Global Diffusion of Markets and Democracy”. Cambridge, MA: Cambridge University.

SOBERÓN, Ricardo

2009 Hacia una nueva perspectiva en la temática del tráfico ilícito de estupefacientes: el caso del Perú. En: La guerra contra las drogas en el mundo andino. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

2013 VRAEM: narcotráfico, terrorismo y militarización. Disponible en: http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/24/05_Sober%C3%B3n_El_Per%C3%BA_subterr%C3%A1neo_PH_dic_2013.pdf

2014 El fracaso del modelo San Martín. *NoticiaSer.pe*. Consulta: 14 de enero del 2018. Disponible en: <http://www.noticiasser.pe/30/04/2014/estado-drogas-y-selva/el-fracaso-del-modelo-san-martin>

STOCKLI, Gabriela

2014a “Narcotráfico en el Perú: ¿lucha contextualizada o contexto de lucha”. En: La Colmena. Revistas de estudiantes de sociología. Lima: La Colmena, pp. 6-15.

- 2014b *Discursos y estrategias de negociación entre cocaleros y el Estado en el marco de los Programas de Desarrollo Alternativo al narcotráfico: el caso de Aguaytía, Ucayali*. Tesis para optar el grado de Licenciada en Sociología, PUCP.
- 2017 Estrategias de negociación e intervención entre agentes gubernamentales y actores locales en el marco del desarrollo alternativo. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7), pp: 59-82.

TANAKA, Martín

- 2014 "En búsqueda del eslabón perdido: Coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural". *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp: 53-88

TORRES, Juan Manuel

- 2014 *Buscando autonomía: análisis de la continuidad de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas*. Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política, PUCP.

TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI)

- 2002 *Desarrollo Alternativo y Erradicación. Un enfoque desequilibrado*. TNI Briefing Stories.
- 2005 Broken Promises and Coca Eradication in Peru. TNI Briefing Stories.

UGARTE, Daniela

- 2014 *Después de la Coca: La persistencia del cambio institucional en Tocache*. Tesis para optar el grado de Licenciada en Sociología, PUCP.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC)

- 2004 World Drug Report. Volume 2: Statistics. Consulta: 7 de diciembre del 2017. Disponible en: https://books.google.com.pe/books?id=9nbK60-gnG4C&pg=PA12&lpg=PA12&dq=eradication+peru+coca+UNODC+1984+1985+1986&source=bl&ots=-2ME88b6Ly&sig=VQehc1vMrv6fF83a_G0vARdk1ak&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjE0pvzgtzZAhWEmlkKHVr7AIYQ6AEIJDA#v=onepage&q=eradication%20peru%20coca%20UNODC%201984%201985%201986&f=false
- 2007 Monitoreo de cultivos de coca Perú 2006. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- 2008 Monitoreo de cultivos de coca Perú 2007. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

- 2009 Monitoreo de cultivos de coca Perú 2008. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- 2010a Monitoreo de cultivos de coca Perú 2009. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- 2010b Desarrollo Alternativo en el área andina. Guía técnica. Nueva York: Naciones Unidas.
- 2011a Evaluación subproyecto AD/PER/99/D06 “Desarrollo Alternativo en el Distrito de Pólvora-San Martín”. Lima: United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/evaluation/ProEvals-2009/ProEvals-2010/ProEvals-2011/per_d06_evaluation_report_final_rev.pdf.
- 2011b Monitoreo de cultivos de coca Perú 2010. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- 2012 Monitoreo de cultivos de coca Perú 2011. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- 2013 Monitoreo de cultivos de coca Perú 2012. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- 2013b San Martín. Análisis Económico del Impacto del Desarrollo Alternativo, en relación a la deforestación y la actividad cocalera. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- 2014a Cultivos de coca y desarrollo humano. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/Informes-Analiticos/IDH_y_coca_espanol_final_060214.pdf
- 2014b Monitoreo de cultivos de coca Perú 2013. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- 2015 Monitoreo de cultivos de coca Perú 2014. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- 2016 Monitoreo de cultivos de coca Perú 2015. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- 2017 Monitoreo de cultivos de coca Perú 2016. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

- 2008 PERUVIAN ALTERNATIVE PROGRAM (PDA). Final Report. Consulta: 12 de octubre del 2017. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdacm170.pdf
- 2010 LESSONS FOR FUTURE PROGRAMMING. USAID/PERU'S ALTERNATIVE DEVELOPMENT PROGRAM. Consulta: 17 de octubre del 2016. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdact407.pdf

2015 Zonas de posterradicación: consideraciones entorno a la asociatividad. Informe elaborado por el Programa Nuevas Alternativas por encargo de USAID Perú. Consulta: 2 de noviembre del 2016. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00MX1C.pdf

2016 Comunicación en posterradicación: apuntalando el cambio irreversible. Consulta: 24 de noviembre del 2017: Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00MX1B.pdf

VAN DUN, Mirella

2009 Cocaleros: Violence, Drugs and Social Mobilization in the Post-Conflict Upper Huallaga Valley, Peru. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

2014 "We are constructing" Peace: Local Conflict Legacies and Postconflict Reconstruction in a Peruvian Cocaine Enclave. En: Peace & Change. A journal of Peace research. Vol. 39, núm. 3. Pp: 313-338.

VAN DUN, Mirella et al.

2013 *Between Reality and Abstraction. Guiding Principles and developing for illicit crop proaching regions in Peru.* Drug Policy Briefing. N° 39: Transnational Institute.

VAN DIJK, Teun

1999 *Ideología. Una aproximación interdisciplinaria.* Barcelona: Gedisa.

VARGAS, Rubén

2014 Los cárteles de la droga. El Comercio. Consulta: 18 de enero del 2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/carteles-droga-ruben-vargas-299967>

VILLARÁN, Fernando

2012 *El Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín. Un caso de Desarrollo Económico Local.* Lima: UNODC.

WILDEY, Amanda

2016 De la coca al cacao: Un análisis etnográfico sobre las nuevas tendencias del Desarrollo Alternativo en Amazonía peruana. El caso de la Alianza Cacao Perú en el Caserío Miguel Grau, Neshuya-Ucayali. Tesis para optar el grado de Magister en Antropología. PUCP

YOUNGERS, Coletta

2006 Drogas, narcoterrorismo y relaciones entre Estados Unidos y América Latina. En: CAMACHO, Álvaro ed. *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Barcelona: Observatorio de Relaciones Unión Europea-América Latina, pp. 107-136.

YOUNGERS, Coletta y Eileen ROSIN

2005 “The U.S. “War on Drugs”: Its Impact in Latin America and the Caribbean”. En: Youngers, Coletta y Eileen Rosin (Eds.). *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.

ZAVALETA, Mauricio

2014 Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ZEVALLOS, Nicolás

2012 *El impacto de las Estrategias de Control de Cultivos en la Dinámica de la Defensa Política de la Hoja de Coca en el Perú*. Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno, PUCP.

2016a “Capacidades estatales y resistencias a la erradicación de cultivos: una mirada al Monzón”. RITA, N°9. Disponible en línea : <http://revue-rita.com/notesderecherche9/capacidades-estatales-y-resistencias-a-la-erradicacion-de-cultivos-una-mirada-al-monzon.html>

2016b *Control y Defensa del Cultivo de Hoja de Coca en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ZEGARRA, Eduardo

2004 Estudio en Profundidad sobre los Impactos de los Proyectos de Desarrollo Alternativo en la Cuenca del Aguaytía. Estudio para la Evaluación Temática para Determinar Buenas Prácticas en Desarrollo Alternativo. Lima: Grupo Análisis para el Desarrollo (GRADE).

ZEGARRA, Eduardo y Ricardo VARGAS

2016 Análisis socioeconómico de los arreglos institucionales existentes en la cadena de palma aceitera en el Perú. Lima: GRADE.

ZEVALLOS, Nicolás y Fátima ROJAS

2012 Una lectura desde el capital político a la estrategia de seguridad en el VRAE. *POLITAI*, año 3, n°4, pp. 67-78.

ZEVALLOS, Nicolás y Noam LÓPEZ

2010 “Tensiones en la gestión de los gobiernos locales en zonas cocaleras”. *POLITAI*, año 1, n°1, pp. 74-84.

Anexo 1

Lista de entrevistados¹⁴⁶

	Entrevistado	Fecha
1	José Isla. Subdirector de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DEVIDA).	25-09-2017
2	Raúl Saavedra. Especialista en Proyectos de Inversión de la Oficina Zonal de Tarapoto (DEVIDA).	10-10-2017
3	Hugo Segura. Especialista en Control de Oferta de la Oficina Zonal de Tarapoto (DEVIDA).	10-10-2017
4	Olivia del Castillo. Gerente Territorial de Producción (Gobierno Regional de San Martín).	12-10-2017
5	Funcionario de la Oficina de Coordinación de Tocache (DEVIDA)	13-10-2017
6	Productor de cacao de Tocache que no forma parte de una asociación o cooperativa	16-10-2017
7	Funcionario de la Gerencia de Desarrollo Económico de la Municipalidad Provincial de Tocache	17-10-2017
8	Directivo de la Cooperativa Agroindustrial ASPROC-NBT Ltda.	17-10-2017
9	Productora de chocolate de la Cooperativa Agroindustrial ASPROC-NBT Ltda.	17-10-2017
10	Productora de cacao de la Cooperativa Agroindustrial ASPROC-NBT Ltda.	17-10-2017
11	Responsable administrativo de la Cooperativa Agroindustrial	17-10-2017

¹⁴⁶ Los nombres consignados en la lista son de personas que lo autorizaron mediante el Protocolo de Consentimiento Informado para Participantes. Por otro lado, el Comité de Ética de la Investigación de la PUCP, al evaluar los objetivos de la presente investigación, sugirió que los nombres de los productores locales, así como de los gerentes de cooperativas, no sean revelados. En esta lista, sola aparece el nombre de un gerente, debido a que indicó expresamente que no tenía inconveniente alguno.

Mediante el Dictamen N 026-2017/CEI-PUCP, el Comité de Ética de la Investigación aprobó los protocolos de investigación y de consentimiento informado para los entrevistados, elaborados antes del inicio del estudio.

	Tocache Ltda.	
12	Pedro Bogarín. Excalde provincial de Tocache y excandidato a la presidencia regional de San Martín.	18-10-2017
13	Directivo de la Cooperativa Agraria Cafetalera Alto Huallaga	18-10-2107
14	Productor de cacao de la Cooperativa Agroindustrial ASPROC-NBT Ltda.	18-10-2017
15	Productor de cacao de la Cooperativa CPCACAO Tocache Ltda.	18-10-2017
16	Jaime García. Investigador en temas de narcotráfico, política antidrogas y vicepresidente ejecutivo de ConsultAndes.	09-11-2017
17	Hugo Cabieses. Investigador en temas de narcotráfico y política antidrogas.	05-11-2017
18	Carmen Masías. Presidenta Ejecutiva de DEVIDA.	29-01-2018
19	Raúl Arica. Dirección de Articulación Territorial de DEVIDA.	29-01-2018
20	Donato Peña. Especialista en Monitoreo y Evaluación de USAID.	30-01-2018
21	Raúl García. Coordinador Técnico y Especialista en Trópico y Manejo de Proyectos de UNODC.	30-01-2018
22	Investigador de Crimen Organizado, economías y mercados ilegales y políticos antidrogas.	16-02-2018
23	Higor Jaramillo. Gerente General de la Central de Cooperativas Cacao de Aroma de Tocache.	20-02-2018