



**UNODC**

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito



# **Desarrollo Alternativo en el área andina**

**GUÍA TÉCNICA**



OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO  
Viena

# **Desarrollo Alternativo en el área andina**

## **GUÍA TÉCNICA**



NACIONES UNIDAS  
Nueva York, 2010

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Los nombres de los países y zonas son los que eran de uso oficial en el momento en que se reunieron los datos pertinentes.

Documento no oficial de carácter informativo únicamente





# ÍNDICE

## PREFACIO

### PRIMERA PARTE—APRECIACIÓN GENERAL DEL DESARROLLO ALTERNATIVO 1

#### 1.1 Génesis y antecedentes 2

La sustitución de cultivos • La extensión hacia los aspectos de desarrollo rural integrado • La sustitución del ingreso y la progresión hacia el concepto de Desarrollo Alternativo • El enfoque integral del Desarrollo Alternativo

#### 1.2 Desarrollo Alternativo: definición y magnitud 4

Una definición oficial • Contenido y objetivos del Desarrollo Alternativo • Los principios básicos de una política de intervención • Variaciones en las formas de implementación • La dimensión del Desarrollo Alternativo • La integralidad como elemento del Desarrollo Alternativo

### SEGUNDA PARTE—FACTORES DETERMINANTES EN EL DISEÑO DE LAS ACTIVIDADES DEL DESARROLLO ALTERNATIVO 9

#### 2.1 Contexto en el cual se aplica el Desarrollo Alternativo 10

Características específicas de las áreas productoras de coca • Evolución de los cultivos de coca • Los cambios en el establecimiento del cultivo de la coca • La degradación ambiental • Economía artificial, distorsionada por la coca • Incidencia de factores externos

#### 2.2 Marco de las actividades 17

Marco legal adoptado por los países andinos • Desarrollo Alternativo e interdicción: una relación compleja • El rol complementario de Desarrollo Alternativo a la interdicción • Vínculo del Desarrollo Alternativo con la política nacional de control de drogas • Política de control de droga y condicionalidad • Vínculo del Desarrollo Alternativo con la política nacional de desarrollo económico y social • Relación con la acción para el desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza • Financiamiento y asignación de recursos • La institucionalidad para el Desarrollo Alternativo • La institucionalidad en el nivel local y regional • Papel de las agencias de cooperación internacional

**TERCERA PARTE—ACCIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL** 25

**3.1 Metodología de intervención a nivel local** 26

Naturaleza excepcional de las situaciones locales • Pautas estratégicas • Generación de ingreso no agrícola • Selección de las áreas de la intervención • Diálogo institucional y participación local • Participación de las organizaciones de productores

**3.2 Componentes de los programas de Desarrollo Alternativo** 34

Tres tipos de escenarios para la selección de nuevos cultivos. • Asistencia técnica a los agricultores • Capitalización de la producción • El proceso agroindustrial como un factor de capitalización • El papel de las organizaciones económicas de productores • Medidas de acompañamiento • Infraestructuras sociales • El entorno físico y social

**CUARTA PARTE—CRITERIOS E INDICADORES DE ÉXITO DE LAS ACTIVIDADES** 39

La validez de criterio centrado en la reducción en el área cultivada • Los indicadores para medir y evaluar el éxito • Monitoreo de cultivos de coca

**ESTUDIOS DE CASOS**

Colombia 15

Bolivia 30

Perú 43





## PREFACIO

El presente documento es una guía técnica, cuyo contenido se fundamenta en las experiencias y conocimientos generados en los proyectos de Desarrollo Alternativo de UNODC y de otros colaboradores en el área andina. Tiene como objetivo fortalecer la gestión y contribuir a la sostenibilidad de estos proyectos, en el marco de la lucha contra las drogas.

Esta guía técnica está dirigida principalmente a los gerentes y técnicos, que participan directamente en los proyectos de Desarrollo Alternativo. Busca estimular la reflexión de las personas que acompañan, asesoran y comparten la conducción de tales proyectos, sobre la gestión de los mismos, en los actuales contextos.

Debido a su complejidad, los diferentes actores involucrados perciben y juzgan los proyectos de Desarrollo Alternativo de manera distinta. Por ello, es imposible elaborar un manual o una guía rectora, ya que habría muchos detalles que escaparían a las expectativas de los lectores y se perderían los valiosos aportes de profesionales que participaron en la elaboración de este documento.

Esta guía plantea a los lectores dos exigencias:

- Por una parte se espera que busquen en ella, entre los cuatro capítulos desarrollados, los puntos de partida, para una observación sistemática y mejor comprensión de los procesos del Desarrollo Alternativo en los que participan, y,
- Por otra parte se espera que establezcan en su propio ámbito de trabajo los mejores criterios para una mejor actuación técnica y organizacional, en base a lo aprendido.

Se agradece a los gobiernos de Bolivia, Colombia y Perú por haber aceptado la invitación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para compartir sus experiencias y lecciones aprendidas a lo largo de años de ardua labor y por haber brindado su valiosa contribución en la elaboración del presente documento. Del mismo modo, se agradece a la Fundación Panamericana del Desarrollo (FUPAD), a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), al Comité Central de Palmicultores de Ucayali (COCEPU) y al Instituto de Cultivos Tropicales (ICT) por su participación y sus importantes aportes. Finalmente, cabe mencionar que no hubiera podido ser llevada a cabo esta actividad sin el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en el Perú.







# Apreciación general del Desarrollo Alternativo

## 1.1 Génesis y antecedentes

A principios de los años ochenta del siglo pasado se produjo un incremento significativo del cultivo ilícito de la hoja de coca en los países del área andina, particularmente en Perú y Bolivia. Los factores que incidieron en este incremento y en la dependencia económica a las drogas ilícitas fueron:

- La crisis en la producción agrícola tradicional y en otras actividades productivas como la minería en el caso boliviano;
- La existencia de plantaciones de la coca de consumo tradicional en la región como en el caso boliviano;
- El aumento en el consumo de drogas en países desarrollados, causando un incremento del precio de la hoja de coca;
- El desarrollo y consolidación del narcotráfico como un factor determinante, vinculando a las zonas productoras con los mercados del norte;
- La presencia y control de grupos armados en zonas con baja presencia del Estado como en el caso colombiano.

La combinación de esos factores y la tardía respuesta de los gobiernos aumentaron la producción de la coca en el área andina. Muchas regiones dedicadas anteriormente a la producción de cultivos legales, en Perú, y de colonización, como el Trópico de Cochabamba (Chapare), en Bolivia, y la Amazonia colombiana, se convirtieron en importantes centros para la producción de la coca ilícita, dominados por el narcotráfico.

Como una respuesta a lo antes mencionado, aparece el Desarrollo Alternativo, con la finalidad de que los gobiernos nacionales y la comunidad internacional intenten neutralizar los efectos internacionales, nacionales y locales de la rápida expansión de los cultivos ilícitos.

Debido a que las actividades del Desarrollo Alternativo en los países andinos apenas tuvieron lugar a partir de la década de los 80, mucho más tarde que en los países asiáticos, la evolución del concepto en la región ha sido más corta en el tiempo. Durante las dos últimas décadas, el enfoque y las estrategias han ido cambiando, conforme a los resultados de la práctica probada de la evaluación y de la reflexión sistemática, efectuados en varios contextos.

A continuación se describe brevemente el progreso del Desarrollo Alternativo y sus características principales.

**La sustitución de cultivos:** El origen de este tipo de estrategia se encuentra en las regiones productoras de amapola del Sureste asiático. La metodología inicial, basada en la sustitución por cultivos alternativos, intentó promover cultivos que generarían al agricultor un ingreso similar al ingreso

producido por los cultivos ilícitos. Este enfoque inicial fue muy restrictivo y estuvo basado en dos suposiciones falsas:

- Existen cultivos que son tan rentables como los cultivos ilícitos;
- Se podrían plantar los cultivos alternativos en la misma tierra en que la amapola y la coca crecían, y bajo las condiciones de los pequeños agricultores.

En general, como modelo de intervención social, la sustitución de cultivos fue un enfoque equivocado, porque buscó producir un cambio de comportamiento de los agricultores sin asegurarles una compensación para satisfacer sus propias necesidades.

**La extensión hacia los aspectos de desarrollo rural integrado:** Cuando las limitaciones del enfoque de sustitución de cultivos estuvieron claras, se empezó a integrar, complementariamente, la estrategia del desarrollo rural, mediante el desarrollo de infraestructura y mejoramiento de la calidad de vida de los agricultores, y la correspondiente satisfacción de sus necesidades básicas. Además, se empezó a considerar las necesidades y demandas expresadas por la población meta.

**La sustitución del ingreso y la progresión hacia el concepto de Desarrollo Alternativo:** Sin embargo, no fue sino hasta la mitad de la década de los 80, cuando el modelo del Desarrollo Alternativo evolucionó, buscando producir un impacto en la esfera productiva. Habiendo aprendido de su experiencia práctica en el campo, el UNDCP (hoy UNODC) abandonó el método de sustitución de cultivos por “la sustitución del ingreso” como un enfoque más amplio y más realista. Paralelamente se dio más importancia al aspecto local, así como a los factores socio-económicos regionales que influyeron en las actitudes y decisiones de los agricultores. Al mismo tiempo, se realizaron esfuerzos para integrar las regiones productoras de coca a los procesos de desarrollo social y económico del país.

De esta manera, a mitad de la década de los años 90, se pasó de un enfoque meramente técnico y económico a una visión más integrada del problema; considerando la perspectiva de desarrollo del área a largo plazo. Además, se enfatizó la integración de las actividades locales del Desarrollo Alternativo a los esfuerzos de desarrollo regional y nacional. Este nuevo concepto incluyó actividades complementarias de desarrollo de la infraestructura productiva y social, con apoyo a la comercialización y a la promoción de oportunidades de empleo fuera de la parcela agrícola y de otras actividades generadoras de ingreso. Se ofreció también apoyo institucional para la consolidación de las instituciones y organizaciones responsables del Desarrollo Alternativo a nivel nacional y local.

**El enfoque integral del Desarrollo Alternativo:** A fines del siglo pasado y a principios del siglo XXI, los planes y programas nacionales de desarrollo, en los países andinos, establecieron el concepto de Desarrollo Sostenible como un proceso integral, sistémico y complejo. Su objetivo es mejorar la calidad de vida de toda la población a través del desarrollo integral productivo, del desarrollo social con equidad, de la participación ciudadana, y bajo el precepto de la conservación de los recursos naturales y preservación de la calidad ambiental. Es en este nuevo marco conceptual que el Desarrollo Alternativo se considera como un proceso previo al Desarrollo Sostenible, y su misión es contribuir a la eliminación de cultivos ilícitos, mediante la creación de una estructura social capaz de generar una producción lícita y procesos sostenibles.

Bajo este enfoque, el Desarrollo Alternativo no tiene como último objetivo el desarrollo a mediano y largo plazo, como sí lo tienen las instituciones tradicionales de desarrollo del país. Su acción en el campo es, por consiguiente, de naturaleza más parcial y limitada. Éste es un primer enfoque importante a tener en cuenta; porque distingue las intervenciones del Desarrollo Alternativo de las acciones tradicionales de desarrollo, donde el cultivo de drogas es un fenómeno ausente.

Sin embargo, cabe anotar, que bajo este enfoque y con la finalidad de dar sostenibilidad a las acciones de sus programas y proyectos, algunas de las actividades del Desarrollo Alternativo deberán paulatinamente ser incorporadas a los Planes y Programas de Desarrollo Nacional.



Fuentes: gobiernos de Bolivia, Colombia y Perú, sistemas nacionales de monitoreo con apoyo de la UNODC



Cacao

## 1.2 Desarrollo Alternativo—definición y magnitud

Las experiencias del Desarrollo Alternativo, en contextos y condiciones diferentes, han llevado también a la adquisición gradual de conocimientos, y a la formulación precisa del concepto de Desarrollo Alternativo, tal como se presentó en la vigésima sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su sesión especial sobre el control internacional de Drogas, realizada del 8 a 10 junio del 1998. En esa oportunidad se aprobó el Plan de Acción Internacional sobre Erradicación del Cultivo de Drogas Ilícitas y Desarrollo Alternativo, quedando establecida la siguiente **definición oficial**:

“El Desarrollo Alternativo es un proceso para prevenir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contienen drogas narcóticas y sustancias sicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural designadas específicamente en el contexto del crecimiento económico nacional sostenido y de esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que emprendan iniciativas contra las drogas, teniendo en cuenta las características socio-culturales propias de los grupos y comunidades en cuestión, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas”.

Además, menciona el objetivo de “promover opciones legales y sostenibles socio-económicamente que contribuyan de manera integral a la erradicación de la pobreza en estas comunidades y pueblos que han recurrido a los cultivos ilícitos como la única manera de obtener el sustento.”

**Contenido y objetivos del Desarrollo Alternativo:** De acuerdo con su definición, dos objetivos principales inter-relacionados guían las intervenciones:

- Reducir la oferta de materias primas para la producción de droga; y
- Consolidar una economía lícita, permitiendo a las regiones retornar a la senda del desarrollo económico y social del país.

Con sus actividades específicas contribuye a lograr estos dos objetivos principales, pero no puede lograrlos solo, pues un proyecto de Desarrollo Alternativo no puede garantizar exclusivamente una reducción en la cantidad de producción de coca, debido a que otros factores muy influyentes pueden intervenir, neutralizando los efectos beneficiosos del proyecto.

Los objetivos particulares de sus proyectos son más específicos y limitados, y relacionan a varios componentes estratégicos que se combinan y adaptan en forma diferente, según el caso y la situación local. Estos componentes, pueden incluir:

- La sustitución del ingreso (Estrategia económica y productiva);
- El establecimiento de condiciones de paz y legalidad (Estrategia política);
- Fortalecimiento de las organizaciones de productores (Estrategia organizacional);
- Mejoramiento de la calidad de vida de las personas involucradas (Estrategia social);
- Diseminación de modelos de desarrollo sostenible (Estrategia medioambiental);
- Empoderamiento de las mujeres en la lucha contra las drogas (Estrategia del género).

El primer aspecto, la sustitución del ingreso, es el núcleo central de todos los proyectos del Desarrollo Alternativo, pero se considera que los otros aspectos son también prioritarios y deben estar articulados, para lograr las metas principales.

En el Desarrollo Alternativo hay tres **principios básicos de una política de intervención** para contener dependencia económica de la coca ilícita, en las regiones afectadas:

- La necesidad de lograr la pacificación socio-económica y la estabilización de las áreas afectadas por el dominio y la violencia de los narcotraficantes.

Este punto se refiere a la necesidad de equilibrar simultáneamente y de una manera complementaria el control de drogas y los objetivos de pacificación, por un lado, y el desarrollo económico y los objetivos de estabilización social, por el otro.

- La necesidad y conveniencia de proceder con la erradicación del cultivo ilícito de la coca, y la reducción de la oferta de droga.

Esto implica el ofrecimiento de alternativas de subsistencia reales a la mayoría de los agricultores cuyas estrategias de sustento dependen de los cultivos ilícitos. Este concepto connota el principio de la “compensación necesaria” para ayudar a los pequeños agricultores a encontrar y a adoptar medios alternativos en materia de subsistencia y desarrollo económico y social<sup>1</sup>.

- La necesidad de asegurar la cooperación entre países consumidores y productores, con relación al problema de las drogas, en un enfoque coordinado y equilibrado. Este aspecto es la base de “la responsabilidad compartida”, principio que presupone que las actividades del

<sup>1</sup>Éste es el origen del término “Desarrollo Alternativo”: actividades de desarrollo en un particular contexto de control de drogas.

Desarrollo Alternativo se cofinancien por los países consumidores y productores de drogas.

**Variaciones en las formas de implementación:** Si bien existe un consenso general, entre varias agencias, sobre la relevancia y validez de los principios básicos del Desarrollo Alternativo hay también un alto grado de variación en su aplicación. Estas diferencias no son sólo el resultado de una opción arbitraria de preferencia de enfoque sino más bien de la necesidad de adaptar el modelo de Desarrollo Alternativo a un contexto local y adoptar las soluciones correspondientes.

A partir de la manera como se han entendido e implementado los principios básicos, se han desarrollado varias estrategias que han sido puestas en práctica por los gobiernos y entidades especializadas desde los años 1980. Por ejemplo, la forma de combinar el control de drogas con las actividades de desarrollo —tanto a nivel global, como por las instituciones presentes en las zonas, en contratos individuales o colectivos con los agricultores— y el grado de condicionalidad impuesta para acceder a los beneficios del Desarrollo Alternativo son algunos de los aspectos básicos que determinan el contenido específico de las experiencias llevadas a cabo en diferentes países y por varios actores.

De la misma forma, la compensación necesaria a los agricultores, como expresa el segundo principio básico del Desarrollo Alternativo, puede entenderse a nivel individual y en el sentido comercial (por ejemplo, en forma de un incentivo económico para abandonar el cultivo de coca) o, recíprocamente, al nivel colectivo y como compensación de tipo más estructural (por ejemplo, proporcionando los instrumentos necesarios y las perspectivas reales de desarrollo para la región.)

Otra característica diferenciada de las estrategias del Desarrollo Alternativo es la manera como se conectan las actividades de los proyectos, tanto con la población local como con los productores de la hoja de coca. Ellos pueden ser considerados como los beneficiarios de la ayuda o como aliados políticos y sociales.

Cada entidad involucrada en el campo del Desarrollo Alternativo intenta aplicarlo a su propio marco específico y a su filosofía general, lo cual lleva a un perfil individual y a una imagen institucional específica. Comparado con otros programas, el enfoque de Desarrollo Alternativo de UNODC, dentro del marco legal nacional y de la política de control de drogas del gobierno del país donde interviene, ha estado generalmente dirigido a:

- Reconocer no sólo la necesidad de la aplicación simultánea de las políticas de interdicción y de Desarrollo



Alternativo en las áreas donde está actuando, sino también la conveniencia de separar estrictamente sus respectivos instrumentos, criterios e instituciones;

- Percibir la ayuda a los agricultores, no como una compensación individual, sino como un componente de cambio positivo en la estructura económica y social de la región;
- Alentar la participación directa de los agricultores y comunidades en el diseño, planificación e implementación de las actividades.

Aunque las intervenciones del Desarrollo Alternativo por los actores y patrocinadores diferentes pueden tomar formas diversas, es muy importante reconocer y sistematizar e intercambiar experiencias, para intentar mostrar que ha habido muchos puntos comunes y contribuciones de la interrelación con otras organizaciones<sup>1</sup>.

**La dimensión del Desarrollo Alternativo:** Es una política de Estado, que aplica diferentes estrategias de intervención en función de las características socioeconómicas de cada país y/o región y que requiere de algunas condiciones claves para su implementación. En general abarca aspectos relacionados con:

- La lucha contra las drogas;
- El desarrollo económico y social;
- La participación de la población local.

Siendo así, sus proyectos no tienen como fin, en sí mismos, el fortalecimiento del desarrollo económico y social del área objetivo, sino la reducción de la oferta de materia prima para la producción de drogas, restableciendo una economía legal en las áreas productoras. De esta manera, el Desarrollo Alternativo brinda la oportunidad de detener la tendencia de marginación de las comunidades productoras de coca, y procurar que éstas formen parte del proceso de desarrollo nacional.

Por consiguiente, el tratamiento de las áreas productoras de coca requiere criterios, instrumentos y metodologías especiales, para canalizar recursos específicos, con asistencia técnica y financiera de agencias de cooperación. En particular, cuando se busca vincular el Desarrollo Alternativo a las

<sup>1</sup>Por ejemplo, USAID ha sido un importante aliado estratégico para UNODC Bolivia, desde 1997 hasta el 2004 contribuyó US\$ 17 millones para el Proyecto Manejo, Conservación y Uso de los Recursos Forestales, en el Trópico de Cochabamba y Los Yungas (AD/BOL/97/C23) y US\$ 2 millones para el Proyecto Capacitación Profesional y Promoción de Micro-Empresas en Apoyo a la Estrategia de Reducción de Coca (AD/BOL/00/E07).

En Perú, la Cooperación Alemana BMZ-GTZ ejecuta el Proyecto de Desarrollo Alternativo Tocache-Uchiza PRODATU, en alianza con UNODC-UNOPS. Los éxitos logrados han motivado a una nueva negociación de canje de deuda entre el Gobierno peruano y el Gobierno alemán.

políticas de Desarrollo Nacional y Regional, hay que resolver dos tipos de problemas:

- La coordinación simultánea entre la acción del desarrollo económico y social y la acción del Desarrollo Alternativo. Debido a que la intervención de éste es necesariamente efímera, y tiene validez hasta que el área objetivo haya logrado un mínimo de normalidad, no debe ser tratada con criterios generales aplicables a todo el país.
- La relación entre los procesos de Desarrollo Alternativo llevados a cabo en áreas objetivo de producción ilícita de coca, y el proceso tradicional de desarrollo en otras regiones. Los primeros como un instrumento de intervención específica, pueden envolver criterios gerenciales, volumen de recursos e, incluso, a diferentes instituciones según los dos tipos de área (productoras de coca o de desarrollo “tradicional”). Ello puede llevar a cierta dicotomía en la promoción del desarrollo económico y social en el ámbito nacional.

Vale precisar que, en el ámbito local, las actividades del Desarrollo Alternativo son a veces la única (o la principal) intervención institucionalizada en regiones difíciles o aisladas. Estas áreas, a pesar de tener producción de coca —que genera un ingreso individual sustancial— no tienen la infraestructura económica, ni los servicios básicos, para un desarrollo real y, por consiguiente, observan un alto nivel de necesidades básicas insatisfechas. Estas actividades pueden generar, por lo tanto, expectativas altas y crear las condiciones apropiadas para movilizar los esfuerzos de aquellos que se motivan para mejorar su condición económica y social.

La posibilidad de atraer el apoyo local y el compromiso es aún más fuerte en los casos en que las comunidades están firmemente resueltas —debido a sus experiencias de violencia asociada con los cultivos ilícitos y el narcotráfico— a abandonar su dependencia de la economía ilícita, siempre y cuando haya alternativas reales. Esta situación es evidentemente muy favorable para el éxito de un proyecto de Desarrollo Alternativo, porque incluye las aspiraciones de la comunidad local y recibe su apoyo activo.

Una clave estratégica de cualquier intervención del Desarrollo Alternativo es asegurar la participación, el desarrollo, y la organización de la comunidad local en la planificación, dirección y evaluación de todas las actividades.

La experiencia de los proyectos exitosos de UNODC demuestra que en áreas marginales productoras de cultivos ilícitos, el núcleo de la estrategia de intervención del Desarrollo Alternativo debe ser siempre la organización de los productores pues son éstos los agentes económicos y sociales y son ellos quienes toman las decisiones y sus

decisiones dependerán de la retribución de su trabajo y del capital invertido en una actividad productiva. De allí que es prioritario dirigir los esfuerzos para:

- Hacer que los organismos públicos encargados de cooperación y el Desarrollo Alternativo asuman un rol cada vez más activo con las instituciones representativas de los campesinos, tales como cooperativas, asociaciones y comités de productores; así como en la transferencia de la asistencia técnica agronómica, comercial e industrial, directa, suficiente, eficiente y oportuna a los productores para de esta manera recuperar la autoridad del Estado en el área.
- Involucrar progresivamente a las instituciones locales, regionales y nacionales, a partir de una demanda de las organizaciones campesinas y ayudarles a conseguir el apoyo técnico y financiero de las demás agencias de cooperación sobre la base de una plataforma coherente de acciones de desarrollo para la zona.

**La integralidad como elemento del Desarrollo Alternativo:** Los países andinos han establecido —desde sus propias visiones, realidades y dinámicas— el enfoque integral en sus nuevos planes de Desarrollo Alternativo. Por ejemplo, el gobierno colombiano considera que éste no juega un papel de emergencia y que su implementación se basa en el Desarrollo Regional. En el Perú, el Programa de Desarrollo Alternativo está enmarcado en el concepto de desarrollo integral y sostenible, con la participación de los pobladores. Contempla también proyectos de infraestructura, fomento de educación y salud, titulación de predios agrícolas, protección del medio ambiente, entre otros beneficios. Es de anotar que se trata también de un proceso que incorpora a los gobiernos regionales, municipios provinciales y distritales, ministerios y entidades del Estado, así como organizaciones de productores, empresas privadas, sociedad civil organizada, entre otros actores. A su vez, en Bolivia el nuevo enfoque, en contraposición al concepto clásico de Desarrollo Alternativo, incorpora en su dimensión de integralidad la hoja de coca legal, como parte de la economía nacional e insumo del desarrollo agrícola a través de su industrialización y comercialización socialmente controlada. El núcleo central del Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2006-2010 consiste en generar procesos de desarrollo integral sostenible y participativo en las zonas de intervención, con la finalidad de eliminar la pobreza, la exclusión social y el deterioro ambiental, revalorizando la hoja de coca legal.

Debe tenerse en cuenta que, en la práctica, muchos factores, internos o externos, afectan —positiva o negativamente— tanto al Desarrollo Alternativo como al desarrollo en

general. Es decir, esos factores están integralmente ligados y son interdependientes. Por ejemplo, la manera como se abordan y se llevan a cabo las políticas de comercio exterior (TLCs), acuerdos arancelarios, así como las políticas ambientales, sociales y de lucha contra la pobreza, coincidirá favorable o desfavorablemente en el éxito del Desarrollo Alternativo.

Una adecuada práctica bajo este enfoque de integralidad implica que los proyectos de Desarrollo Alternativo asuman plenamente, y desde el inicio de su intervención, el enfoque de la revalorización de la territorialidad del desarrollo. Esto porque el territorio es elemento explicativo esencial dentro de los procesos de desarrollo integral; es un sistema complejo, emergente de la interacción recursiva entre sociedad y medio físico espacial, natural y construido. Es decir, el territorio no se puede confundir con el de un “soporte material” independiente, sobre el cual se despliega la actividad social, tampoco se puede reducir a la mera “espacialidad” o configuración espacial de la acción social, en un sentido abstracto y geométrico.

Con más de dos décadas de experiencias, y sin salir de sus roles y competencias institucionales, las entidades promotoras del Desarrollo Alternativo (UNODC, USAID, UE, BMZ-GTZ, etc.) en el área andina, pueden y deben contribuir con el diseño de planes de ordenamiento territorial prospectivos. Este instrumento de gestión sistémica del territorio aportaría:

- Objetivos comunes y una visión a largo plazo, concertados con todos los actores;
- El conocimiento del territorio como el elemento base para el desarrollo sostenible;
- Elementos y propuestas para la disminución de la pobreza y la exclusión;
- Un marco integral y entorno favorable para las inversiones de los sectores público y privado en correspondencia con el ambiente, con las potencialidades y con las necesidades prioritarias del área objetivo.

Los proyectos de monitoreo de cultivos ilícitos, que ejecuta UNODC en Bolivia, Colombia y Perú, así como los observatorios implementados en las entidades nacionales responsables del Desarrollo Alternativo, en los países andinos, cuentan con el talento humano y recursos tecnológicos adecuados. Estos proyectos han generado importante información cartográfica y valiosos estudios, los cuales deberían articularse y estar disponibles para elaborar la caracterización y los planes de ordenamiento territorial de las áreas afectadas por los cultivos ilícitos.







## Factores determinantes en el diseño de las actividades del Desarrollo Alternativo

## 2.1 Contexto en el cual se aplica el Desarrollo Alternativo

Cuando se diseñan actividades de Desarrollo Alternativo, se deben tener en cuenta las **características específicas de las áreas productoras de coca**, así como la influencia de factores externos particulares, las variaciones en el mercado de la coca y las estrategias de las organizaciones del narcotráfico internacional.

Los sistemas de producción de coca varían de una zona a otra, dependiendo de cuatro factores esenciales, a saber:

- La naturaleza y evolución de los procesos de colonización (desde los primeros agricultores hasta los actuales);
- El nivel de intensidad de los cultivos;
- El grado de integración vertical de la producción;
- El aislamiento y la baja presencia del Estado.

**Evolución de los cultivos de coca:** Históricamente, la coca ha sido cultivada en los países de la región andina, desde épocas pre-colombinas, principalmente en Perú y Bolivia<sup>1</sup>. Se puede decir que el establecimiento de las primeras plantaciones tradicionales de coca obedeció a razones histórico-culturales, ligadas a las áreas del consumo tradicional (en el altiplano andino) y a las condiciones agrícolas y ambientales apropiadas para su cultivo. Esto explica por qué el desarrollo de plantaciones de coca tuvo lugar inicialmente en zonas altas de la región de Los Yungas bolivianos, cerca de La Paz, y en los valles de La Convención y Lares, cerca al Cuzco, y en los valles del Huallaga (Monzón, Uchiza), Marañón (Ancash, La Libertad, Cajamarca y Amazonas), entre otros, en el Perú

En general, las tierras ideales para el cultivo de coca se ubican en la franja del bosque tropical alto (o zonas andino-amazónicas), comprendida entre los 500 a 600 metros y 1.000 a 1.500 metros en la altitud. Sin embargo, hay excepciones, como la región del Chapare, en Bolivia, donde la coca es cultivada con altos rendimientos a menores altitudes<sup>2</sup>.

Desde las épocas prehispánicas hasta los años 60 del siglo pasado, los sistemas de producción de coca ampliamente practicados en Perú y Bolivia incluían el uso de terrazas, hoyos profundos en el trasplante, cultivos asociados en su fase inicial, ausencia de fertilizantes inorgánicos, uso de abono natural. Hasta hoy se observan algunos vestigios de estas prácticas en antiguas áreas cocaleras. La coca ha sido también un cultivo colonizador, en los andes orientales

<sup>1</sup>En Colombia, las comunidades indígenas Tayrona, en la Sierra Nevada de Santa Marta, y los Paeces, en el Cauca, son productores y consumidores ancestrales de coca.

<sup>2</sup>Hay una situación similar en el valle del Cauca en Colombia, en el centro de la cultura Muisca.

bolivianos y peruanos, y permitió el asentamiento de miles de familias en la región andino amazónica. La producción y comercialización de la hoja de coca y la cocaína eran legalmente controladas y garantizadas por el Estado. El narcotráfico aún no se hacía presente en esas áreas tradicionales.

Sin embargo, la demanda del narcotráfico internacional por la cocaína a partir de los años 70 del siglo XX, en Perú y, a partir de los años 80, en Bolivia; unida a otros factores socioeconómicos internos —que generaron una depresión económica del medio rural— determinaron que, en las dos últimas décadas del siglo XX, la producción de coca aumentara y se destinara principalmente como materia prima para la elaboración de cocaína. El boom de la coca en los años ochenta, significó un aumento en la ocupación de nuevas tierras con características diferentes de las originales, aunque el volumen de alcaloide contenido en la hoja de coca, en las áreas de bosque tropical alto es superior al de los cultivos de bosque tropical bajo.

Además, la coca encontró mejores condiciones para su desarrollo en las laderas, incluso con pendientes de 30°, que permiten un buen drenaje. Esta morfología de los suelos para el establecimiento de plantaciones de coca conlleva a particulares problemas para el Desarrollo Alternativo, porque se hace difícil recuperar estos suelos y establecer nuevos cultivos alternativos.

La expansión tuvo lugar en varias formas:

- Primero, como un cultivo familiar típico conducido por el colono atraído por el boom cocalero y/o afectado por la crisis agrícola en sus áreas de origen. En estos casos, la coca se estableció por un lado como parte de una colonización relativamente organizada (con una cierta diversificación de cultivos y en medianos predios homogéneos), y por otro lado como parte de una colonización espontánea que involucró parcelas pequeñas con tendencia a hacia el monocultivo.
- Posteriormente se establecieron cultivos de coca en los bosques tropicales más alejados, en las parcelas con cultivos intensivos de gran tamaño, en un sistema de monocultivo, organizados directamente por los círculos del narcotráfico, y con agricultores migrantes que cambian fácilmente de un lugar a otro.

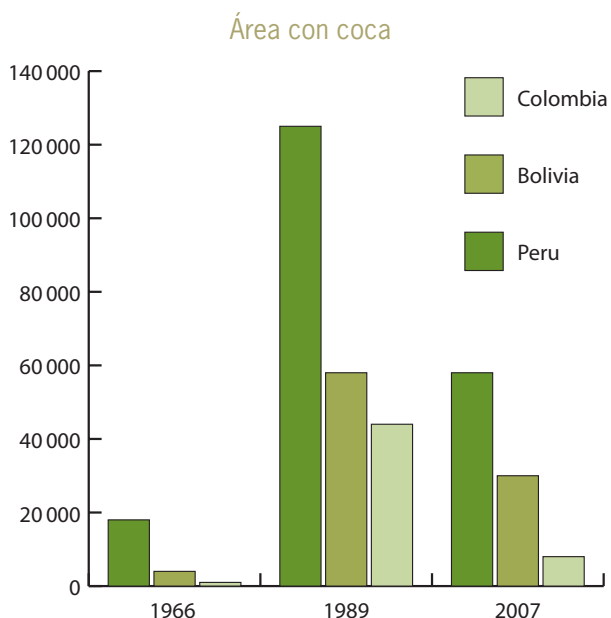
**Los cambios en el establecimiento del cultivo de la coca:** Las áreas tradicionales de coca se mantuvieron parcialmente avanzando hacia nuevas zonas aun no colonizadas, así se produjo, a partir de los años 80, un sustancial incremento de plantaciones ilícitas de coca, inclusive por debajo de los 300 SNM, especialmente en Colombia y en Perú, afectando

las zonas más frágiles de la región amazónica, donde las condiciones menos favorables en el bosque tropical bajo son compensadas con una frecuente rotación del cultivo, una producción más intensiva y con el uso intensivo de agroquímicos.

En el Perú la producción nacional de coca, estimada en 16.000 hectáreas en 1966, pasó a 126.400, en 1989, convirtiéndose en el primer productor mundial de cocaína. En Bolivia, en 1965 había 5.892 Has., concentradas en Los Yungas, luego se incrementaron a más de 52.900 Has. en 1989, principalmente en el Chapare. Mientras que en Colombia, en los años 1960 el área con coca era casi inexistente, pero en 1989 ya había más de 42.000 Has. En el año 2007, según las cifras dadas por UNODC, se estimaron 28.900 Has. de coca en Bolivia; 53.700 Has. en Perú; y 99.000 Has. en Colombia, convertida hoy en el primer productor mundial de cocaína.

Este constante “efecto Globo” de disminución del área cultivada en un país y el aumento en otro confirma que, para el narcotráfico, la Amazonia sudamericana no tiene fronteras. Ello ha determinado particulares enfoques y la aplicación de medidas específicas en la lucha contra la producción ilícita de drogas en cada país.

A través de la experiencia del Desarrollo Alternativo se ha descubierto un rango amplio de intensidad de producción del cultivo de coca con las características siguientes:



- Las formas tradicionales de cultivo tienen de 35.000 a 40.000 plantas por la hectárea, uso de terrazas y hoyos profundos en el trasplante, deshierbe manual (con machetes), poco o ningún tratamiento químico y una vida de la plantación de 20 a 25 años;

- Las formas intensivas de cultivo tienen más de 250.000 plantas por hectárea, uso de herbicidas, tratamiento químico intensivo, necesidad frecuente para la rotación de la tierra y plantaciones de vida corta (seis años o menos).

Además, los proyectos del Desarrollo Alternativo han identificado diferentes sistemas familiares de cultivo de coca:

- Formas inestables de cultivo, en el que el esposo emigra para trabajar en campos de coca por su propia cuenta o para alguien. En este caso, los familiares permanecen en propiedad ubicada en las zonas altas o en los valles bajos;
- Formas de cultivo intensivo con rendimientos altos. La familia participa en el trabajo, aunque fundamentalmente el trabajo es realizado por mano de obra contratada;
- Cultivo en terrenos semiabandonados de bajo rendimiento, en donde no es posible contratar una gran fuerza laboral. El trabajo (esencialmente la cosecha de la hoja) debe ser realizado por la familia;
- El cultivo tradicional, que no es predominante en el conjunto de las parcelas agrícolas. En estos casos, la coca ocupa normalmente entre 0,25 y 1,0 hectárea, la venta de hoja de coca representa un ingreso suplementario para el hogar y, particularmente, un flujo de caja en el que la participación de la mujer es más activa y determinante. En el caso boliviano, en general se trata de pequeños productores con pequeñas parcelas de coca que de manera excepcional exceden 1 ha, y que normalmente realizan su mantenimiento y cosecha con mano de obra familiar.

Otro factor que determina el sistema de cultivo ilícito de coca es el grado de integración vertical con el proceso de la producción de cocaína. Particularmente en Colombia y Perú, los agricultores cocaleros se ven involucrados en las diferentes etapas de la producción, tales como la venta directa de la hoja, la preparación de la pasta básica o el proceso de cristalización. Los factores que fomentan una mayor participación de los agricultores en las primeras fases de la industria de la cocaína son, por una parte, la disminución en el rendimiento de las cosechas debido a la caída en el precio de hoja y, por otra, la necesidad de dispersar el transporte debido al aumento en el control del tráfico.

### La degradación ambiental

De hecho, la intervención inadecuada para desarrollar cualquier actividad productiva, ya sea lícita o ilícita, produce un impacto ecológico negativo en los bosques andino amazónicos. Es así como, desde mucho antes que los cultivos de coca se extendieran vertiginosamente en las

selvas altas sudamericanas, las actividades agropecuarias y forestales realizadas irracionalmente vienen destruyendo millones de hectáreas de bosques. Sin embargo este panorama se ve seriamente agravado por el incremento geométrico de los cultivos ilícitos de coca, a partir de los años ochenta, debido a las características de los actuales sistemas de producción ilícita.

Los sistemas actuales de producción de la coca, en Perú, ligados a la dinámica del narcotráfico son muy diferentes a los sistemas de producción practicados hasta antes de los años 60. Estos nuevos sistemas, hoy también practicados en Colombia, aceleran y agravan los procesos de deforestación, erosión de los suelos, y contaminación ambiental. Ello como consecuencia del constante desplazamiento de los campesinos y sus cultivos de una zona hacia otra, abriendo nuevas áreas, para tratar de aprovechar en forma inmediata los nutrientes naturales del suelo, después de la tala y quema del bosque.

Esa inmediatez se debe a que los campesinos tratan de obtener rápidamente las primeras cosechas comerciales, y realizan intensas prácticas de labranza; con lo cual los cocales quedan totalmente desprotegidos ante el impacto de las fuertes precipitaciones. El suelo se agota, los rendimientos bajan y los campesinos buscan e intervienen nuevas áreas. Como el negocio ya no es permanente, los nuevos cultivos han dejado de ser permanentes y se han convertido en muchos casos en cultivos limpios anuales o bianuales y migratorios que requieren del uso de pesticidas prohibitivos y sustancias tóxicas para la elaboración de la PBC, y los residuos químicos usados se descargan en grandes cantidades, incluyendo el querosén, carbonato cálcico, ácido sulfúrico, acetona y potasio, el permanganato, sustancias que también se trasladan de una cuenca para otra, contaminando cada vez nuevas áreas, con las graves consecuencias ecológicas ya conocidas.

Además, en las zonas cocaleras está, por coincidencia, la mayor biodiversidad de los países andinos. La migración y asentamiento desordenado de una población cocalera cada vez más diseminada de acuerdo con los nuevos y constantes frentes de dominio territorial del narcotráfico han determinado la tala y quema de bosques inclusive en zonas de protección y parques nacionales, con una pérdida irreparable de biodiversidad.

Algunas características de las áreas en consideración, tales como el aislamiento y la falta de la infraestructura socio-económica básica, favorecen el desarrollo de cultivos ilícitos de coca. El aislamiento ocurre primero a nivel institucional porque hay ausencia del gobierno y sus instituciones y, como una regla general, no se han tenido en cuenta o se le ha dado la debida prioridad a las zonas del bosque tropical en

los procesos de Desarrollo. La consecuencia de ello es el aislamiento físico. Hay escasez de transporte, comunicaciones y de energía, lo cual hace difícil establecer un proceso de desarrollo en estas áreas, en el contexto actual de globalización del mercado mundial, pues los costos comparativos de transporte, procesamiento y de conservación del producto son necesariamente superiores a los de otras áreas.

Otro resultado del aislamiento es el frecuente daño social y medioambiental producido, en muchos casos, por procesos desorganizados de colonización y, por consiguiente, sin criterios de planificación territorial.

### Economía artificial, distorsionada por la coca

El desarrollo de una economía artificial, incentivada por la ilegalidad, en un entorno relativamente cerrado, tiene efectos adversos en el equilibrio de la economía rural. El primero de éstos es la propensión hacia el consumo excesivo, generado por el circulante debido al tráfico ilícito. El dinero "fácil" se inyecta en el circuito económico local, desincentivando la inversión, la economía y la diversificación agrícola, y promoviendo el consumo, particularmente de cierto género de lujo. Todo esto, naturalmente, aumenta la dependencia de las áreas productoras de coca.

Otra consecuencia, de tipo indirecto, es el aumento en los costos de productos lícitos debido sobre todo a un aumento en los sueldos para los obreros agrícolas. De esta manera la fuerza laboral abandona los cultivos legales y se destruye la autosuficiencia de alimentos en las áreas involucradas.

Todas las características de marginación de las zonas productoras de coca se agravan por el desarrollo de cultivos ilícitos. Esto conlleva a una inestabilidad social y a la consolidación de una violencia caracterizada por:

- Violencia política causada por la pobreza y aislamiento;
- Violencia inherente en la estructura coca-comercio, a través de la apropiación de mercados y los remanentes económicos;
- Violencia causada por la ruptura en la estructura social;
- Involucramiento de grupos subversivos en el negocio del narcotráfico en el área rural.

Cada uno de estos fenómenos en sí mismo constituye una dificultad para emprender un proceso de desarrollo asegurando su éxito y mantenimiento. El Desarrollo Alternativo, sin embargo, debe coexistir con ellos. Esto explica los grandes desafíos que debe enfrentar. Sin embargo, en un cierto nivel de violencia o aislamiento, las posibilidades de éxito son inexistentes o muy pequeñas, y las actividades dejan de tener algún valor.

De hecho fueron las condiciones de marginación y violencia, las que promovieron que Colombia llegara a ser el primer productor de hoja de coca. Cuando los narcotraficantes, debido al creciente riesgo de incautación del producto originado por los controles aéreos y en las fronteras, redujeron las importaciones de la base de coca de Perú y Bolivia. Encontraron extensas zonas marginales bajo control de grupos armados. Esta situación facilitó a los narcotraficantes convencer a los campesinos e indígenas de que produjeran coca o amapola, y establecer acuerdos con los grupos insurgentes para la protección de los cultivos ilícitos. Hay que tener presente que en los noventa, la escalada de violencia en el país coincidió con la incursión de colombianos en la producción de cultivos ilícitos. Y que la producción y distribución de drogas ha financiado la violencia en el país al apoyar a grupos insurgentes.

### Incidencia de factores externos

La metodología y los logros del Desarrollo Alternativo están determinados por factores externos, que incluyen:

- La evolución del mercado de la cocaína y los precios en el área cultivada hacen posible mantener la producción conjunta de los tres principales países productores del área andina. Sin hacer un análisis detallado de las causas que determinan la evolución del mercado de la cocaína, es posible indicar que hubo una caída sistemática en los precios de la coca pagados a los pequeños productores desde los años finales de la década del 80. Por ejemplo, en Perú, entre 1995 y 1998, la caída en la demanda y precio de la hoja de coca fue particularmente pronunciada, produciendo el abandono de más del 50%, del área cocalera, incluso sin la acción del Desarrollo Alternativo. Sin embargo, a partir de 1999, los precios de la hoja de coca en la parcela agrícola han aumentado en los países andinos. Tales cambios tienen un efecto determinante en la situación local y pueden causar espectaculares caídas o incrementos en el cultivo de la coca.

No obstante, la extrema sensibilidad de la producción de la coca a las condiciones del mercado mundial de cocaína, los aumentos y caídas de precios son poco notorios y esporádicos en el nivel local y a corto plazo. En estas circunstancias, los agricultores no abandonan completamente su cultivo, pero tienden a diversificar su producción. Esto afecta los objetivos del Desarrollo Alternativo, que se orienta más hacia consolidar el abandono y disminuir la dependencia económica cocalera del productor.

- La estructura de producción de la hoja de coca y de la pasta, gobernada por los narcotraficantes, en función de la intensidad de la interdicción y los cambios que ellos están

produciendo tienen un impacto muy significativo. La demanda de la hoja de coca y los productos elaborados en su primera fase es muy variable y móvil; puede cambiar de una región a otra, o incluso de un país al otro, debido a que el potencial de expansión del cultivo supera ampliamente a lo que se requiere estrictamente en los mercados. Sin embargo, la oferta de hoja está muy poco estructurada. En Colombia y en Perú, el agricultor está acostumbrado a que el comprador venga a su parcela para adquirir la cosecha, o la pasta básica o lavada, que es trasladada legalmente a los centros de procesamiento final. En Bolivia existe un sistema de autorizaciones y permisos de comercialización de la hoja. La coca es trasladada a los mercados autorizados de Villa Fátima en La Paz y de Sacaba en Cochabamba de donde la coca se reparte hacia todo el país para consumo legal (aculliku, fines medicinales y rituales). Es en este proceso en el que la coca es desviada a fines ilícitos. Además, hay claras evidencias de contrabando de hoja de coca a la República Argentina, donde su consumo es lícito, pero no así su comercio.

En el Perú y Colombia, el aumento sistemático y consistente de la interdicción está causando cambios en los sistemas de acopio y la necesidad de dispersar y disminuir el volumen transportado por los “traquetos” (traficantes pequeños e intermediarios). Al mismo tiempo la participación de los agricultores en la producción de la pasta implica su mayor involucramiento en la actividad ilícita.

Puede notarse que no sólo es la forma del suministro de la materia prima la que cambia sino también la composición real del narcotráfico que responde a la prohibición fragmentando sus estructuras o moviendo los centros de poder a otros lugares. Estos cambios corresponden a las variaciones en las fuentes de abastecimiento con las repercusiones consecuentes en los precios.

- Las Políticas económicas nacionales, en particular las restricciones ligadas a las políticas neoliberales son otro factor importante. La situación económica de cada país es diferente y por consiguiente las medidas de ajuste estructural o la adaptación de la economía a los procesos de externalización no tiene la misma intensidad, efecto o escala de tiempo en los tres países andinos. No obstante, se ha dado un proceso de adaptación, aunque insuficiente, de la producción agraria y del Desarrollo Alternativo a esas medidas, que tienen, particularmente en Colombia y Perú, las siguientes características:
- Adaptación de aranceles a los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio;
- Una política presupuestaria estricta y la extensión y armonización del régimen tributario;
- El control de la inflación, acompañado por una disminución en los subsidios agrícolas;



Planta de coca

- La liberalización financiera y la desactivación correspondiente de formas de crédito, con apoyo del sector público;
- Nivelación de tasas y precios públicos, a costos reales, y privatización de los servicios públicos;
- Prioridad dada a las fuerzas del mercado y eliminación de privilegios y cuotas.

El contexto descrito ha contribuido a restringir la capacidad de los gobiernos de implementar políticas nacionales de apoyo de producción agraria y del Desarrollo Alternativo en particular.

Además, todo ello reduce el potencial gubernamental para restablecer un equilibrio en la atención a zonas pobres, que, por consiguiente, no pueden competir con otras zonas que están bien situadas y encuentran alternativas económicas.



Quema y preparación del suelo



# Estudio de caso: COLOMBIA

## El Programa Familias Guardabosques

CONTEXTO: El Programa contra los Cultivos Ilícitos (PCI) de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, como parte del Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) impulsado por el actual Gobierno colombiano, diseñó y ha venido implementando el Programa Familias Guardabosques (PFGB) y el Programa Proyectos Productivos (PPP) dentro de la estrategia de erradicación manual voluntaria. El Programa Familias Guardabosques, financiado por el Gobierno, ha vinculado a la fecha 88.488 familias, cubriendo 91 municipios y ayudando en la eliminación de cultivos ilícitos 9.036 hectáreas. El 47% de las familias estuvo vinculado directamente a actividades relacionadas con los cultivos ilícitos, y el restante 53% estuvo en riesgo de involucrarse en ellas.



## El Programa Familias Guardabosques Productivas

El programa Familias Guardabosques Productivas (PFGBP) apoya a familias campesinas, indígenas o afrocolombianas, ubicadas en ecosistemas social y ambientalmente estratégicos, que se hayan visto afectadas o estén amenazadas por los cultivos ilícitos que deseen erradicarlos y adelantar alternativas productivas legales. Es de anotar que en Colombia aproximadamente 80.000 familias están involucradas en el cultivo ilícito.

El programa cuenta con cuatro componentes que están acompañados por UNODC con un sistema de monitoreo, seguimiento y de evaluación:



### Eje económico-productivo

El Programa ofrece a cada una de las familias un incentivo económico de Col\$ 3.672.000 (US\$ 1.836) en un periodo de año y medio. Se espera generar alternativas lícitas autosostenibles a través de la puesta en marcha de proyectos productivos.

### Eje social

De la mano de entidades especializadas, el Programa apoya a los beneficiarios en la consolidación de organizaciones socio-empresariales, la conformación de fondos de ahorro con fines productivos, la promoción de liderazgos y el mejoramiento de sus oportunidades de educación y diálogo con otros actores regionales.

### Eje técnico-ambiental

Con el apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales u otras instituciones, el Programa contribuye a minimizar los problemas ambientales causados por los cultivos ilícitos

### Eje institucional

Se genera un esquema de apoyo institucional a nivel nacional, regional y local; se promueven los procesos participativos y democráticos

## Tenencia de tierra

La compra masiva de tierras, con el propósito de mejorar el acceso a la propiedad de la tierra, ha sido un acto relevante del Programa. Entre los años 2004-2007, 11.405 Familias Guardabosques han logrado adquirir 43.378 hectáreas de tierras. La sostenibilidad de la cultura de la legalidad depende, en buena medida, de ser propietarios y de tener claros los títulos de las tierras que los campesinos trabajan, ya que favorece el éxito en el montaje de la puesta en marcha de los proyectos productivos de Desarrollo Alternativo.

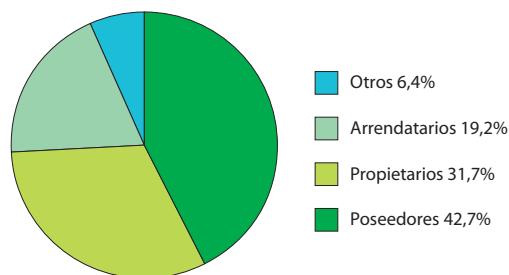
## Ahorros e inversiones hechos por las familias guardabosques con el incentivo condicionado

La dinámica del Programa ha propiciado que el ahorro sea un elemento de consolidación, puesto que ha permitido a las comunidades acumular recursos monetarios para levantar y entregar contrapartidas en efectivo con los que se cofinancian proyectos productivos, permitiéndoles así aumentar su capacidad de negociación. En total las Familias Guardabosques han ahorrado alrededor de US\$ 18 millones entre el 2003 y 2007, y han invertido cerca de US\$ 18.5 millones en compra de tierras (40%) y viviendas (60%) en este mismo periodo. El incentivo condicionado ha sido ahorrado o invertido, entendiendo por inversión la compra de tierra individual o colectiva, o el mejoramiento o compra de vivienda.

## Medioambiente

Con el apoyo de las corporaciones ambientales, el Programa ha garantizado la protección de 282.588 hectáreas de bosque y se han recuperado 53.477 hectáreas en bosques. Este aspecto es monitoreado por satélite por UNODC.

Tipo de tenencia de la tierra



## Resultados

- Has eliminadas de manera manual y voluntaria: 9.036 (6.473,8 Has. Coca y 2.562,4 Has. Amapola)
- Has de bosque recuperado: 53.477 Has.
- Has de bosque protegido: 282.588 Has.
- Eliminación de coca por PFGB sobre total nacional de erradicación: 11%
- 92% de los beneficiarios afirman no practicar ni tala ni quema en el establecimiento de sus cultivos
- 99,9% de las familias afirman que no retornarían a las actividades relacionadas con los cultivos ilícitos
- El PFGB mantiene el porcentaje de resiembra más bajo (1%) frente a la aspersión aérea (70%) y a la erradicación manual (40%)

## Crítica

El Programa Familias Guardabosques hasta la fecha es financiado principalmente por el Gobierno colombiano, aunque desde el principio se ha tratado de ganar el apoyo financiero de la comunidad internacional. Sin embargo, por razones en su mayoría políticas, la comunidad internacional no ha participado como donante financiero importante. Esta situación ha mermado la sostenibilidad del Programa ya que aún faltan fondos para implementar más proyectos productivos.



## 2.2 Marco de las actividades

El marco legal adoptado por los países andinos tiende hacia la armonización con los convenios adoptados dentro del sistema de las Naciones Unidas y acuerdos de tipo regional. Sin embargo, todavía existen algunas diferencias entre ellos, de acuerdo con sus condiciones políticas, culturales y socio-económicas específicas. En todas las legislaciones nacionales, respecto a la producción de la coca, el Desarrollo Alternativo está reconocido como un método necesario para reducir la oferta de cultivos ilícitos, explotados por los pequeños agricultores. Hay un acuerdo general en lo que se refiere a:

- El perfil del pequeño agricultor que, debido a la crisis en la agricultura tradicional, se hizo dependiente de la coca;
- La consideración del Desarrollo Alternativo como un método totalmente institucionalizado;
- La Firmeza de una política gubernamental para promover el Desarrollo Alternativo.

Pueden encontrarse algunas diferencias en las formas de intervención que se explican por los siguientes hechos:

- La producción y el consumo tradicional de la hoja de coca, principalmente en Bolivia y Perú, han conllevado a cierta “legalidad” del cultivo de la planta bajo unas condiciones específicas;
- Se han dado diversos procesos de colonización en los cuales el desarrollo de los cultivos y el grado de participación directa de las estructuras del narcotráfico en su formación ha tenido diferente intensidad.
- Las áreas andino amazónicas, potencialmente favorables para el cultivo, son muy extensas lo que establece principalmente limitaciones de la capacidad del gobierno para ejercer un control activo sobre ellas.

Las particularidades de cada país en esos tres aspectos han dado lugar a diferencias respecto a los marcos y estrategias de control de drogas.

En cuanto al “status” legal de la planta de coca y las consecuencias penales que ello conlleva para el pequeño productor que la cultiva, se pueden identificar tres situaciones diferentes en los países andinos, a saber:

- En Colombia la planta es ilegal como una consecuencia directa de ser una explotación reciente (años noventa) promovida por carteles del narcotráfico y de la inexistencia de un consumo tradicional entre los colombianos.<sup>1</sup> A

<sup>1</sup> Escasos y pequeños grupos indígenas aún mantienen la práctica del consumo, para lo cual se requiere de pocas cantidades de plantas para este fin, casi todas a nivel de jardines.

diferencia de Bolivia y Perú, se penaliza el cultivo de coca de acuerdo con la Ley 30 (salvo en pequeñas cantidades permitidas para usos tradicionales de algunas comunidades indígenas) y autoriza el enjuiciamiento de los infractores. Esta Ley permite la puesta en marcha de un programa masivo de aspersión aérea.

- En el Perú, la planta es legal, lo cual refleja parcialmente su aceptación social y existencia previa a la expansión causada por el aumento en la demanda internacional de la cocaína. El decreto Ley 22095 establece que toda la coca es ilícita con excepción de la cultivada por los agricultores registrados en la Empresa Nacional de la Coca, empresa del gobierno que compra la producción legal controlada por el Estado. La erradicación sólo se hace manualmente.
- En Bolivia hay una situación conjunta en la cual la legalidad de la planta no es genérica puesto que está restringida a ciertas áreas en las que la producción tradicional existía antes de que entrara en vigencia la Ley 1008 que es el marco legal de la lucha contra las drogas. Se definen tres áreas de producción de coca. El cultivo tradicional (hasta 12.000 Has.), la producción excedentaria en transición, sujeta a programas de Desarrollo Alternativo y la de erradicación (o racionalización de cultivos de coca) y la zona de producción ilícita (el resto del país). Vale precisar que actualmente el Gobierno Nacional ha autorizado a las organizaciones de cocaleros del Trópico de Cochabamba los cultivos de un “cato” de coca (40x40 mts<sup>2</sup>, alrededor de 6.000 a 7.000 Has. en total) mientras se realice un estudio sobre la demanda legal de coca.

En cualquier caso, el efecto de tales diferencias no es relevante, cuando nos referimos al libre comercio de la hoja de coca, el cual se prohíbe en los tres países, y a la producción de cocaína sobre la cual se dirigen las políticas de control de drogas.

### Desarrollo alternativo e interdicción: una relación compleja

De hecho, el problema de la droga es global y sería ingenuo sobrestimar el efecto del Desarrollo Alternativo exclusivamente. El poder del narcotráfico y el sustancial valor agregado producido por los mercados de coca en comparación con el producto legal no puede ser subestimado, porque, según sus requerimientos, está constantemente introduciendo innovaciones en la producción y en la promoción de sus actividades incluyendo extensión, traslado y rendimiento de los cultivos ilícitos.

La aplicación ordenada y sistemática de la ley sobre el tráfico de drogas y otras actividades relacionadas con los cultivos ilícitos realizada por los gobiernos, es un prerequisite para el

éxito del Desarrollo Alternativo. Para el cual en algunos casos, es imposible eliminar la producción de los cultivos ilícitos sin la complementaria acción de la interdicción, incluyendo la erradicación, porque no puede competir con una economía ilícita y el involucramiento de cultivos ilícitos que ofrecen más perspectivas de tener acceso al crédito, soporte técnico y transporte.

Sin embargo, desde el punto de vista del Desarrollo Alternativo, la interdicción tiene dos tipos esenciales de restricción:

- i La legislación de cada país sobre la naturaleza de cultivo de la coca y los métodos aceptados por los Gobiernos para la erradicación.

En Colombia, la erradicación forzosa se mantiene legalmente, independientemente del tamaño y de la situación del cultivo. El Gobierno colombiano plantea equilibrio y continuidad entre la interdicción y el Desarrollo Alternativo.

En Bolivia, cualquier nueva plantación en las áreas excedentarias puede ser erradicada por la fuerza. De acuerdo con las políticas del actual Gobierno boliviano, “la erradicación de coca no es una meta ni una condición para el desarrollo y la reducción de cultivos de hoja de coca, es el aporte boliviano a la estrategia mundial contra el uso indebido de estupefacientes.”

- ii La relación de confianza entre las agencias ejecutoras de los proyectos y los beneficiarios, lo cual requiere que, en el campo operativo, el Desarrollo Alternativo y la interdicción estén separados, aunque se reconozca que debe haber coordinación entre ellos. Sin embargo, en algunos casos hay todavía gran confusión sobre la diferencia entre los productores de coca —pequeños cultivadores— y los narcotraficantes.

Con relación a las políticas de control de drogas la diferencia substancial entre los países andinos está en la posibilidad de llevar a cabo la erradicación compulsiva de los cultivos existentes. Los métodos adoptados dependen de los países involucrados, como sigue:

- La erradicación compulsiva es aceptada por todos los países, cuando los sistemas de producción a gran escala se han desarrollado en parques naturales y áreas protegidas, con la diferencia que los métodos de aspersión, aplicados en Colombia, no se permiten en Bolivia y Perú.
- En los otros casos, la situación varía de un país a otro. Las diferencias se deben, como ya se ha explicado, a variaciones socioculturales y a su reflejo en la legislación nacional correspondiente.

Los otros componentes de la lucha contra las drogas, como el control de precursores químicos, tienen un claro efecto de

sinergia con relación al Desarrollo Alternativo. Hay una mayor respuesta de los agricultores debido al aumento del riesgo y la necesidad de invertir más trabajo en los cultivos ilícitos.

Las acciones del Desarrollo Alternativo se ven favorecidas cuando se reduce la productividad económica de los cultivos ilícitos. La interdicción selectiva al narcotráfico permite “envilecer” los precios locales de los ilícitos y aumentar los riesgos de fracaso económico de la producción cocalera. Pero, en el proceso del Desarrollo Alternativo dicha acción represiva o de prohibición, no debe ser aplicada a los campesinos, porque ellos son los aliados y actores principales del Desarrollo Alternativo.

Las actividades de interdicción que tienen un mayor efecto directo sobre el Desarrollo Alternativo son, entre otras, el control del ingreso de precursores químicos en las áreas cocaleras, especialmente de cal o cemento y gasolina, el control de los medios de pagos, la incautación de pasta básica, control de los medios de transporte, y el cierre de las rutas.

Las actividades de interdicción tienen un efecto favorable sobre el mercado de coca porque tienen un impacto directo sobre:

- La oferta de materia prima, puesto que se reduce el rendimiento de los cultivos y cesa la fabricación de la pasta porque se hace más difícil obtener precursores y transportar el producto;
- La demanda de los productos ilícitos, por ser una amenaza a las rutas y sistemas del narcotráfico, desalentando a los narcotraficantes para actuar en una área particular, lo cual implica una disminución de la presión a los agricultores causando una caída en los precios de la hoja de coca;
- Las expectativas de los productores, puesto que las medidas tienden a convencer a los agricultores que la producción ilícita trae consigo un alto riesgo y que el comercio no tiene un futuro claro.

De una manera más general, “el costo” de ser ilegal, en varias formas, es uno de los componentes esenciales que los agricultores toman en cuenta cuando se opta por una economía ilegal.

### El rol complementario de Desarrollo Alternativo a la interdicción

Similarmente, la experiencia de programas de Desarrollo Alternativo también ha demostrado una relación íntima en dirección opuesta. En el marco de las estrategias integradas de control de droga, se proporciona un contrapeso positivo a la sola prohibición.

Donde la interdicción, incluyendo la erradicación de la coca, no se acompaña con medidas de desarrollo, la experiencia demuestra que inducirá a una alta resistencia de los agricultores y sus organizaciones y frecuentemente produce una dispersión de los cultivos a nuevas áreas. Además, la interdicción sin Desarrollo Alternativo favorece a que las organizaciones de cocaleros sean más radicales y anima al desarrollo de opciones como marchas campesinas, acciones subversivas y violentas.

Además, un predominantemente enfoque punitivo de “palo” ha demostrado ser ineficaz desde que las posibilidades del desplazamiento de los cultivos ilícitos a otros territorios son muy altas. Así, es más difícil para los Gobiernos supervisar y controlar las nuevas áreas de expansión que son relativamente desconocidas y tienen un pobre sistema de comunicaciones.

Por las razones antes mencionadas, es aconsejable mejorar la coordinación de la interdicción y los procesos del Desarrollo Alternativo, a nivel nacional y local, particularmente en lo concerniente a la planeación y selección de las actividades. La falta de coordinación entre las dos políticas puede generar dificultades prácticas como:

- El fortalecimiento de la interdicción sin un proceso de Desarrollo Alternativo paralelo puede generar bolsones de pobreza relativa debido a la caída súbita en el mercado de la coca. Sin el desarrollo paralelo a otras opciones de producción pueden crearse situaciones muy tensas, que mantienen una dependencia del narcotráfico. Cuando la interdicción se relaja el mercado de la coca vuelve.
- Además, la sola erradicación puede tener un efecto balón, extendiendo la producción en los territorios adyacentes a los parques naturales u otras tierras menos controladas o tierras marginales en zonas de pendientes escarpadas.
- Adicionalmente, la falta de acciones de control selectivo en los precursores y los medios del pago puede tener un efecto negativo al afectar las actividades lícitas más que las ilícitas que tienen sus propias líneas del suministro a través de la corrupción, el permisivismo, sistemas de transporte mayores o las rutas paralelas.
- Finalmente, siempre existe el riesgo que el Desarrollo Alternativo y la industria de la coca-cocaína coexistan, cuando no se coordinan adecuadamente las políticas de control de drogas y de desarrollo.

### Vínculo del Desarrollo Alternativo con la política nacional de control de drogas

El Desarrollo Alternativo no debe consistir en una simple suma de actividades aisladas o desarticuladas, sino que puede y debe ser parte de una política gubernamental. Es decir, tiene que ser incorporado como una parte integral del Plan

Nacional de Control de Drogas. Para ello se debe cumplir con tres condiciones:

- La voluntad para reducir la oferta de productos ilícitos debe estar incluida en el Plan Maestro de Control de Drogas, como componente de una estrategia nacional integrada.
- La voluntad del Gobierno debe estar incluida en un Plan Nacional de Desarrollo Alternativo que asegure la aplicación de políticas basadas en compromisos presupuestarios (los cuales deben ser complementados por las contribuciones internacionales dentro del marco de la responsabilidad compartida).
- La estrategia del Desarrollo Alternativo basada en el Plan Nacional debe llevarse a cabo por un organismo nacional, que es el responsable de su aplicación y continuación.

La incorporación del Desarrollo Alternativo en el Plan Maestro de Control de Drogas no es una cuestión formal, sino un requisito práctico para ser reconocido oficialmente como un componente básico de política gubernamental, y para la necesaria coordinación que debe establecerse entre, por un lado, las personas e instituciones responsables del Desarrollo Alternativo y, por el otro, los diversos enfoques de política de control de drogas, particularmente los sectores responsables de la aplicación de la ley.

La evidencia del compromiso político de un Gobierno de reducir la oferta de coca ilícita es el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, que forma parte de la estrategia general contenida en el Plan Nacional de Control de Drogas. Esto incluye la consecuente creación de la entidad nacional competente.

Se debe tener en cuenta que es difícil planificar de manera precisa, debido a la naturaleza marginal de las áreas donde las plantaciones de coca existen, por el conocimiento inadecuado de las áreas de cultivos y por la variación en la demanda de la cocaína. Así, los planes gubernamentales del Desarrollo Alternativo son expresados en términos generales sobre la base de las líneas estratégicas y los compromisos financieros dados por el Gobierno. En cambio, los planes anuales más específicos, dependen en parte de la disponibilidad de recursos (el fondo presupuestario y contribuciones de la cooperación externa).

### Política de control de droga y condicionalidad

La idea de que los beneficios de las actividades del Desarrollo Alternativo están de alguna manera “condicionados” a los resultados de reducción de la oferta de droga, está generalmente presente durante la formulación de los proyectos. Sin embargo, el problema operacional es determinar los procedimientos y la exactitud de esa condicionalidad.

La discusión sobre el concepto de condicionalidad se pone de relieve cuando su aplicación interfiere con las relaciones que deben establecerse con los agricultores y sus organizaciones. En este sentido, hay dos preguntas, cuyas respuestas frecuentemente parecen contradictorias:

- ¿Es apropiado ser explícito, en materia de condicionalidad, lo que puede destruir la relación de participación y confianza que deben existir en cualquier proceso de desarrollo?
- ¿Son los mecanismos económicos y sociales suficiente garantía para la reducción de los cultivos ilícitos?

Las respuestas a estas dos preguntas han dado lugar a una variedad de experiencias y todavía no hay una sola solución que pueda aplicarse de manera uniforme y válida a todas las situaciones.

La búsqueda del equilibrio entre los requerimientos de desarrollo democrático y los objetivos de control de drogas, adaptado a cada situación social y cultural en particular, ha dado lugar a varias maneras de enfocar la cuestión de la condicionalidad. Las fórmulas adoptadas abarcan una amplia gama como:

- La condicionalidad absoluta al nivel del agricultor individual: El proceso de Desarrollo Alternativo no puede empezar hasta que la coca existente se haya erradicado;
- La condicionalidad técnica directa, acompañada por la sustitución voluntaria: Cultivos alternativos se establecen en el terreno donde la coca era cultivada;
- La sustitución contractual individual: Los agricultores individuales erradicar sus cultivos a cambio de una compensación predeterminada;
- La sustitución contractual colectiva: Un acuerdo también es establecido, pero con las comunidades, no con los agricultores individuales. Se realiza alguna intervención específica convenida— productiva o en infraestructuras— a cambio de una reducción en el área cultivada;
- Acción de los agentes de financiación reservada: Ningún acuerdo específico se produce, pero se espera una reducción. El agente financiero deliberadamente tiene la posibilidad de cortar el proyecto si los cultivos de coca no son reducidos.
- Reducción de cosechas por efecto comparativo de actividades del Desarrollo Alternativo: No existe condicionamiento. Es la acción del desarrollo productivo y la organización social lo que gradualmente atrae a los agricultores y progresivamente compromete sus esfuerzos.

En cuanto al tipo de condicionalidad que puede ser impuesto a un Proyecto de Desarrollo Alternativo y su aplicación

práctica se debe tener en cuenta, de una manera equilibrada lo siguiente:

- La legislación nacional y los acuerdos internacionales en el asunto;
- La estrategia gubernamental para reducir la oferta de cultivos ilícitos;
- El criterio específico de la agencia de financiación;
- El contexto social en el cual el cultivo de la coca se ha desarrollado y el grado de dependencia de los agricultores a la coca como una forma de subsistencia.

La preocupación por combinar al máximo los requisitos contenidos en estos cuatro factores ha dado lugar a que la aplicación del principio de condicionalidad haya variado con el tiempo. De hecho, las diferencias en cuanto a las estrategias no sólo se perciben entre los países involucrados, sino también entre las propias agencias externas de financiamiento. UNODC, USAID (la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos), y otros analizan el problema de formas diferentes, y de acuerdo con las circunstancias de cada caso.

Por ejemplo, para el Gobierno alemán, el Desarrollo Alternativo abarca un proceso mediante el cual se evitan, reducen o eliminan los cultivos ilegales de plantas narcóticas a través de medidas específicas de desarrollo rural. La oferta de actividades puede ser muy amplia, pasando por crear posibilidades alternativas de ingresos, o bien fomentar procesos de desarrollo social hasta mejorar los requisitos institucionales para lograr un desarrollo humano sostenible.

En situaciones donde el cultivo de la planta de la coca se considera ilegal y hay una política del Gobierno de erradicación compulsiva, la aplicación de condicionalidad se simplifica enormemente. En tal caso, la condicionalidad debe ser total y absoluta; la contradicción que envuelve la dependencia de los pequeños agricultores en la economía de la coca es resuelta dentro del marco estratégico del Gobierno, pero fuera de los proyectos específicos de Desarrollo Alternativo. Recíprocamente, en situaciones donde no se considera que el cultivo de la planta es ilegal, la existencia y estrechez de la condicionalidad se determinarán sobre la base de otras tres variables:

- La estrategia de la reducción adoptada por el Gobierno;
- La agencia financiera con su propio criterio;
- La dependencia de los agricultores de la economía de la coca.

A la luz de las experiencias de los proyectos de Desarrollo Alternativo en Perú, es posible afirmar que es un error fundamental plantear el desarrollo integral de un municipio, departamento o región en función del problema de los

cultivos ilícitos. Pero también es un error no tomar en cuenta este aspecto por sus efectos importantes en la economía y la vida de los pueblos. Cuando, por un lado, el objetivo de desarrollo es considerado como un objetivo de control de drogas, las acciones del Desarrollo Alternativo se dirigen a “premiar” grupos o zonas que conducen a cultivos ilícitos y no a aquellas poblaciones o zonas de quienes se resisten a hacerlo. Por otro lado, cuando el impacto de la actividad de los cultivos ilícitos en la vida de las poblaciones no se tiene en cuenta en el análisis y monitoreo se corre el riesgo de que esas acciones de desarrollo integral no sean las más eficaces.

### Vínculo del Desarrollo Alternativo con la política nacional de desarrollo económico y social

Como se ha indicado, bajo el enfoque integral, el Desarrollo Alternativo no puede actuar independientemente de la política de desarrollo nacional. Al contrario, existe la necesidad de establecer una vinculación y coordinación con ella, particularmente en tres aspectos:

- Financiamiento y asignación de recursos, teniendo en cuenta la naturaleza excepcional de la intervención del Desarrollo Alternativo;
- Equilibrio territorial entre las zonas productoras de cultivos ilícitos, donde las actividades de Desarrollo Alternativo se llevan a cabo y las otras regiones del país;
- Complementariedad en cada zona productora de coca, de las actividades llevadas a cabo bajo el Desarrollo Alternativo y aquellas llevadas a cabo por otros agentes de desarrollo.

En los contextos y tendencias actuales, a diferencia de los años 80 y 90, el Desarrollo Alternativo debe enmarcarse y contribuir para lograr una Nueva Economía, o una Nueva Ruralidad, más allá de lo agropecuario, propiciando cambios organizacionales e institucionales para mejorar la calidad de sus decisiones y de la gestión del territorio donde se produce droga.

### Relación con la acción para el desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza

De hecho, las instituciones de Desarrollo Alternativo no tienen el mandato ni los recursos para garantizar el desarrollo integral, en las áreas donde intervienen. Su criterio de asignar recursos está dirigido principalmente a lograr los objetivos de la reducción de la producción ilícita de drogas. Su intervención, en términos de desarrollo, está limitada pues a resolver problemas y a establecer las bases productivas y organizacionales para la generación de ingresos.

Los instrumentos de Desarrollo, adoptados por cada país pueden ser de varios tipos, como, por ejemplo: Una campaña contra la pobreza, un programa para equilibrio interterritorial o un plan nacional de desarrollo sostenible. Sin embargo, esos instrumentos deberían proporcionar siempre una fuerte referencia a los procesos de Desarrollo Alternativo, y debería haber una estrecha vinculación bidireccional entre sus instituciones y las instituciones responsables del desarrollo en general.

Por consiguiente, corresponde a las instituciones responsables del desarrollo, construir y mantener las redes de infraestructura (comunicaciones, energía etc.) y los servicios básicos (salud, educación etc.) para trabajar de una manera coordinada con las instituciones responsables del Desarrollo Alternativo.

### Financiamiento y asignación de recursos

El enfoque de la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas no debe eximir a los gobiernos nacionales de ser las principales fuentes de financiamiento para el Desarrollo Alternativo, en el marco de sus políticas nacionales de desarrollo y asignación presupuestaria. Ello permitirá negociar, en mejores condiciones, frente a otras fuentes y organismos de cooperación internacional.

Es necesario diversificar las fuentes de financiamiento para el Desarrollo Alternativo. Para ello se puede recurrir a diferentes instrumentos como canje de deuda por desarrollo, captura de carbono y otros beneficios ambientales, uso de canon y regalías forestales, petroleras y mineras, incautaciones al narcotráfico, la promoción de inversiones privadas para proyectos de impacto regional, etc.<sup>1</sup> Además, es muy importante considerar que los productos alternativos promocionados, las tecnologías y las agroindustrias deben ser capaces de asegurar que las zonas de intervención se vuelven competitivas en los mercados regionales, nacionales e internacionales, sobre la base de la productividad mejorada y los requisitos de calidad necesarios.

### La institucionalidad para el Desarrollo Alternativo

En cada uno de los tres países existe un organismo multi-sectorial competente para supervisar la gestión, el seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Lucha Contra el Narcotráfico. Éste tiene la función de armonizar y

<sup>1</sup>Algunos proyectos agroforestales y agroindustriales vienen siendo financiados por gobiernos regionales en la Amazonia peruana. El proyecto PRODATU (UNODC/UNOPS-BMZ/GTZ) se ejecuta en alianza con recursos provenientes del canje de deuda del Gobierno peruano ante el Gobierno alemán.

coordinar los enfoques de varias instituciones nacionales y para garantizar:

- Un marco que consolide la sustitución de los cultivos ilícitos, a través de un proceso de desarrollo;
- La planificación del Desarrollo Alternativo, en la cual la cooperación internacional puede ser incluida, sobre la base de la responsabilidad compartida;
- Coordinación con los instrumentos gubernamentales de desarrollo nacional, planificación y lucha contra la pobreza, entre otros. Esto garantiza las condiciones de sostenibilidad del Desarrollo Alternativo, en el cual las principales preocupaciones son la infraestructura vial, las líneas de comunicación, las redes energéticas y el desarrollo social básico.

Después de dos décadas de experiencia probada en el campo del Desarrollo Alternativo, el proceso de la estructuración institucional se ha hecho realidad en los tres países del área andina. Sin embargo, el establecimiento de estos organismos administrativos responsables no significa que éstos deben reemplazar a las agencias técnicas sectoriales o territoriales especializadas que existen dentro del marco de la política nacional. Los organismos responsables para el Desarrollo Alternativo no tienen que ser transformados para ser ejecutores de políticas agrarias o de crédito o para supervisar la construcción y el mantenimiento de infraestructuras. Sus funciones y presupuestos deben permanecer en el ámbito de sus competencias, relativos a implementar las estrategias del Desarrollo Alternativo, proponiéndolas al gobierno para su aprobación y coordinación con otros departamentos administrativos involucrados.

Específicamente, estas competencias incluyen:

- Promover la inclusión de zonas de Desarrollo Alternativo, en los planes nacionales viales, de electrificación, reforestación etc.;
- Trabajar con ayuda externa y mantener un marco para ello, lo que implica la elaboración de las líneas estratégicas y la supervisión de los proyectos;
- Establecer la coordinación con instituciones responsables de la interdicción, para planificar apropiadamente las actividades;
- Promover la aplicación de actividades particulares que no tienen un lugar específico en la estructura orgánica del gobierno;
- Apoyar la viabilidad de la producción alternativa, incluyendo por un lado la exportación a los mercados finales y por otro actuando como un polo de atracción para las iniciativas privadas.

Sin embargo, la institucionalidad del Desarrollo Alternativo se realiza en diferentes grados en los países andinos. Por

ejemplo, en Colombia y Bolivia existe una estructura institucional que da soporte político y económico. En Perú, la institucionalidad del Desarrollo Alternativo apenas se está empezando a cumplir.

De todos modos, cada país tiene una entidad que coordina y/o aplica los proyectos de Desarrollo Alternativo con financiamiento nacional o de los donantes internacionales. Por ejemplo, en Perú, la Comisión Nacional de Desarrollo y Una Vida Libre de Drogas (DEVIDA) tiene la Gerencia de Desarrollo Alternativo con funciones principalmente de coordinación.

En Colombia el Programa contra Cultivos Ilícitos (PCI) de la Acción Social es un organismo dependiente del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que, en el marco del Plan Colombia, establece los lineamientos del Desarrollo Alternativo.

En Bolivia, hasta el año 2006 el Vice Ministerio de Desarrollo Alternativo, del Ministerio de Agricultura, funcionaba como la Secretaría técnica del Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) y tenía la responsabilidad de las políticas de Desarrollo Alternativo y de la reducción de la coca excedentaria y legal. En la actualidad estas entidades han sido reemplazadas por el Vice Ministerio de Coca y Desarrollo Integral del Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente, cuya función es ejecutar el “Plan Nacional de Desarrollo Integral de las zonas productoras de coca”.

### La institucionalidad a nivel local y regional

Como se ha indicado anteriormente, la ausencia del gobierno y sus instituciones ha favorecido el desarrollo de cultivos ilícitos de coca, en territorios con una debilidad institucional y descoordinación entre las entidades nacionales comprometidas. Además, la ausencia de espacios de concertación entre las autoridades nacionales, regionales y locales, con la finalidad de lograr el fortalecimiento institucional del nivel local, ha hecho más difícil recuperar el control territorial por parte del Estado.

Es cada vez más evidente la necesidad de desarrollar aún más una institucionalidad proactiva que vincule los esfuerzos de todos los protagonistas del desarrollo regional y rural, en los tres países. Esto porque hoy mucho más que antes se requiere de unión, vinculación, articulación, coordinación y solidaridad —trabajando en alianzas o redes de cooperación— entre las organizaciones e instituciones como municipios, empresas, organizaciones agrarias, educativas, de salud, ONGs, y otros actores del desarrollo en el área rural. Es importante que todos los actores tengan claro sus roles para que se

produzcan efectos sinérgicos ante las condiciones globalizadas del entorno.

### Papel de las agencias de cooperación internacional

Los esfuerzos de los gobiernos de países productores de cultivos ilícitos requieren del apoyo internacional por muchas razones, incluyendo las siguientes:

- Teniendo en cuenta que los problemas son de carácter global, la estrategia de control de drogas debe ser de naturaleza internacional y requiere la cooperación de todos los países;
- La reducción de la oferta de productos ilícitos está estrechamente vinculada con la necesidad de controlar el consumo. Por lo tanto, los esfuerzos se hacen aceptando el principio de la responsabilidad compartida;
- Los países que producen materias primas no tienen la capacidad para financiar totalmente sus políticas de Desarrollo Alternativo.

La participación de la cooperación internacional en el marco de las políticas de Desarrollo Alternativo es absolutamente esencial. USAID y UNODC (antes UNFDAC y ONUDD), han sido los principales y más importantes aliados de los procesos de Desarrollo Alternativo en los países andinos. Esta cooperación se inició con los primeros proyectos relacionados con el Desarrollo Alternativo, ejecutados en Bolivia y Perú, a partir de 1974 y 1982, respectivamente, con fondos ejecutados por USAID; y en Colombia con el Proyecto UNFDAC, en 1986. Hoy, el mayor cooperante para el Desarrollo Alternativo en la región andina es indudablemente Estados Unidos con más de 90% de los recursos destinados a Bolivia, Colombia y Perú, a través de USAID o sus contratistas.

Los fondos de UNODC para el Desarrollo Alternativo se han venido reduciendo drásticamente, desde hace una década, porque han disminuido las donaciones de los países miembros, principalmente europeos (Italia, Alemania, y Reino Unido) que ahora destinan esos recursos a través de su cooperación bilateral y a través de la Unión Europea.

Aunque el rol de UNODC en el Desarrollo Alternativo es más limitado debido a la caída de recursos, la Oficina sigue jugando un papel importante en el diseño de políticas, el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas y de proveer asistencia técnica a los países andinos.

El aporte de otras fuentes de cooperación internacional, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano para el Desarrollo, y otras agencias cooperantes, no ha sido relevante para el Desarrollo Alternativo. Esto se debe a tres razones principales:



Cultivo de coca rodeado por bosque en el departamento de Amazonas/Colombia



Erradicación forzosa de coca



Capacitación en manejo de la plantación de palma aceitera

- Las características del Desarrollo Alternativo y el hecho de que la validación de sus experiencias todavía es insuficiente han dificultado el establecimiento de una maquinaria de asignación de recursos, compatible con organismos internacionales de cooperación que no son especializados en drogas.
- La cooperación tradicional está poco familiarizada con los riesgos que resultan de la naturaleza marginal, el aislamiento y la violencia en las zonas de intervención.
- Hasta hoy son insuficientes los mecanismos para evaluar los resultados y supervisar las actividades, a fin de asegurar la aplicación apropiada de los recursos utilizados.

En cualquier caso, se requiere de la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación y la puesta en práctica de lecciones aprendidas del Desarrollo Alternativo y sus proyectos, con las garantías de independencia, confiabilidad y profesionalismo, a fin de aumentar la confianza de las agencias de cooperación y concertar alianzas estratégicas.

Algunas experiencias de alianzas entre UNODC y la cooperación alemana, en el Perú, y entre UNODC y USAID en Bolivia, Colombia y Perú, como producto de negociaciones locales, demuestran la posibilidad de cooperación entre agencias. Sin embargo, sería más conveniente y eficaz realizar negociaciones y compromisos que aseguren los fondos necesarios para proyectos a mediano y largo plazo. Ello sólo será posible cuando se pacten compromisos entre las oficinas principales de UNODC y USAID en Viena y Washington

con base en la información y validación de experiencias emanadas del nivel local.

Debemos considerar que los programas de Desarrollo Alternativo, en el área andina, van a continuar por varios años más con el apoyo financiero del Gobierno norteamericano y de la Unión Europea. La UNODC puede y debe contribuir a buscar nuevos modelos de cooperación, que concuerden con los objetivos y principios de la política de Desarrollo Alternativo de las organizaciones de la comunidad internacional, respetando los lineamientos de políticas y planes de los gobiernos de los países andinos en su lucha contra el narcotráfico.

En consecuencia, a través de nuevos proyectos, la UNODC tendría que plantearse los siguientes objetivos:

- Facilitar y movilizar el apoyo de la Cooperación internacional y nacional al Desarrollo Alternativo;
- Apoyar la articulación y el esfuerzo mutuo entre las organizaciones nacionales e internacionales y los actores locales, para asumir un papel activo en la construcción de modelos de intervención sostenibles en el marco del Desarrollo Alternativo;
- Reforzar su rol y competencias, como organización presente en las regiones afectadas por cultivos ilícitos, y a través de sus proyectos demostrativos, iniciando, dinamizando, y haciendo seguimiento y aprendiendo de los procesos de Desarrollo Alternativo.





## Acción en el ámbito local

### 3.1 Metodología de intervención a nivel local

Se puede decir que el Desarrollo Alternativo es aplicado a **situaciones locales que tienen una naturaleza excepcional**, debido a los factores mencionados en el capítulo 2.1. En consecuencia, se utilizan métodos de intervención específicos, con los componentes y técnicas del desarrollo económico y social, pero adaptados a la situación específica del Desarrollo Alternativo y sus objetivos particulares. Es decir, sus proyectos están sujetos a más variables que otros tipos de proyectos de desarrollo, en los cuales es posible planificar en condiciones más estables. La capacidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes es, entonces, una característica inherente a los proyectos de Desarrollo Alternativo.

La naturaleza excepcional de las actividades de Desarrollo Alternativo va necesariamente acompañada por un preciso límite temporal. De lo contrario, el resultado sería una agricultura subsidiada y permanentemente protegida, bajo el pretexto de frenar la producción de cultivos ilícitos. Por consiguiente, los proyectos deben ser vistos como una oportunidad para beneficiarse de los recursos extraordinarios, con el fin de retornar a las condiciones normales.

Con base en las experiencias de los proyectos de UNODC se comprende, cada vez más, que el Desarrollo Alternativo es una condición importante, pero no suficiente, para enfrentar el problema de la producción de cultivos ilícitos. Las acciones de interdicción, así como las de reducción de cultivos de coca son rápidas, inmediatas y de efectos a corto plazo. En cambio, las acciones del Desarrollo Alternativo son lentas, y de impactos a mediano y largo plazo (requieren más de 20 años para mostrar su sostenibilidad). Ello trae consecuencias negativas en la credibilidad y confianza de los campesinos. Dadas las características de las plantaciones, las limitaciones del trópico húmedo y la influencia negativa del narcotráfico en la economía local, no se puede esperar que el Desarrollo Alternativo sea un proceso paralelo e inmediato a la reducción de los cultivos ilícitos de coca.

Las actividades de los programas de Desarrollo Alternativo generalmente deben producir resultados rápidos, a fin de superar los conflictos y desconfianza que enfrentan. Esa urgencia de resultados lleva frecuentemente a cierta distorsión de las actividades, las cuales están dirigidas, prioritariamente, a demostrar éxitos a corto y mediano plazo. Se comprende que estas actividades no deben entrar en contradicción con las necesidades y esfuerzos de desarrollo a largo plazo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>USAID, de acuerdo con la experiencia recogida en sus programas de Desarrollo Alternativo que tuvieron éxito en Bolivia y Perú, indica que el proceso de crear una economía alternativa "requiere muchos ingredientes, incluso el fortalecimiento de la presencia gubernamental, nuevas oportunidades de empleo y cambio social". Y que "ayudar a las comunidades a reducir su dependencia de los ingresos ilícitos es un proceso a muy largo plazo".

Cuando se diseñan los proyectos de Desarrollo Alternativo, es fácil caer en la tentación de considerar que al comienzo una gran cantidad de recursos, siguiendo una metodología de impacto, puede atraer masivamente a los agricultores, así como la acumulación de flujos financieros los atrae hacia los cultivos ilícitos.

Es obvio que el Desarrollo Alternativo, por su misma naturaleza, necesita resultados económicos visibles a corto plazo, los cuales pueden compararse (aunque no necesariamente es igual) con aquellos que produce la coca, y ello requiere un cierto impacto en la base productiva y en las condiciones sociales. Sin embargo, esta necesidad urgente no debe llevarnos a considerar erróneamente que los resultados son directamente proporcionales al volumen de inversión. O sea, para ser eficaz, el Desarrollo Alternativo debe mantener un ritmo apropiado a la capacidad de absorción de recursos del sistema productivo, deben respetarse los tiempos de maduración esenciales mínimos, y no crearse ningún desequilibrio serio en circuitos económicos locales.

#### Pautas estratégicas

La estrategia productiva para la sustitución del ingreso se basa en la experiencia de que un proceso de abandono gradual de los cultivos ilícitos puede ser apoyado por el efecto combinado de:

- Mejores rendimientos de los cultivos alimenticios y comerciales existentes, así como de los productos forestales;
- Altos rendimientos de nuevos cultivos;
- Fortalecimiento de la producción de ganado de carne o leche y de doble propósito;
- Uso del tiempo del agricultor en la producción lícita;
- Disponibilidad de recursos para el desarrollo de los nuevos productos;
- El costo extra de actividad ilegal percibida claramente por el agricultor.

Para que el nuevo ingreso, generado por los productos agrícolas alternativos, pueda competir con el ingreso derivado de la coca son esenciales dos condiciones que se deben dar simultáneamente:

- Que los productos seleccionados tengan una comercialización garantizada, y,
- Que se obtengan considerables incrementos en la productividad, a través de asistencia técnica y paquetes tecnológicos apropiados.

Al final del proceso se debe esperar una sustitución, siempre y cuando haya una caída considerable en la productividad de plantaciones ilícitas de la coca, o al menos que tienda a permanecer en un nivel de productividad baja, con el único propósito de mantener una caja chica en efectivo.

### Generación de ingreso no agrícola

Es importante señalar que una estrategia integral de Desarrollo Alternativo busca crear las condiciones materiales y sociales de inversiones privadas en las áreas objetivo, a fin de generar nuevos ingresos y oportunidades de empleo en las esferas locales y regionales y el sistema económico y socio-político nacional. Por ello, la estrategia de sustitución de ingreso no se restringe a la producción agrícola primaria, sino que tiene también como objetivo otro tipo de ingreso. El hecho que en el pasado el Desarrollo Alternativo haya dado prioridad a la producción agrícola como generador de ingreso ha sido consecuencia práctica de la situación anterior en las zonas, pero no indica ninguna intención anterior fija.

Este concepto se dirige particularmente a:

- Aumentar el valor agregado, a través del mejoramiento de los procesos de post-cosecha, comercialización y, donde sea posible, creando agroindustrias;
- Promover la creación de ingreso dentro y fuera de la finca, de nuevas oportunidades de empleo, y la creación de circuitos económicos locales para disminuir la dependencia de los mercados externos;
- Mejorar las condiciones competitivas de producción en la zona, aumentando el suministro de crédito y el establecimiento de una infraestructura de desarrollo económica básica (comunicaciones y energía).

Otro aspecto importante es la diversificación de la producción que es un modelo necesario para el desarrollo de los principales cultivos, en áreas tropicales, particularmente para los pequeños productores, porque, en términos generales, permite una mejor utilización de los recursos, una buena distribución de la mano de obra familiar, y el uso apropiado del flujo de caja del agricultor.

### Selección de las áreas de intervención

Desde una mirada amplia y sin considerar la escasez de recursos disponibles, el Desarrollo Alternativo es aplicable potencialmente a:

- Todas las áreas donde hay cultivos ilícitos;
- Zonas con potencial para cultivos ilícitos, dadas sus condiciones agronómicas y sociales;

- Zonas donde se generan movimientos migratorios hacia las zonas de cultivo ilícito de coca (zonas expulsoras) debido al deterioro de las condiciones locales o la atracción de las zonas de destino.

Puede considerarse que las condiciones de intervención ideales están en áreas donde no hay aislamiento excesivo de las infraestructuras más esenciales y donde hay:

- Por lo menos algunas instituciones gubernamentales para garantizar la sostenibilidad de las actividades;
- Organización de agricultores, siendo esta la base de la intervención del Desarrollo Alternativo;
- Productores con voluntad de salir de la economía de la droga;
- Las condiciones agro-medioambientales para desarrollar rápidamente la producción alternativa.

Estos criterios indican las condiciones mínimas que permiten, en el contexto local, resultados positivos del Desarrollo Alternativo a corto plazo. Sin embargo, no son criterios rígidos. No debe olvidarse que el Desarrollo Alternativo es solamente un componente en la estrategia global internacional de Control de Drogas y siempre debe mantenerse una mirada macro territorial.

Se podría intervenir, si fuera necesario, en un área específica y en condiciones más difíciles, por razones de control territorial o de compatibilidad con el Plan de Control de Drogas, pero no pueden esperarse resultados inmediatos visibles.

### Diálogo institucional y participación local

El Desarrollo Alternativo se centra en cambios y mejoramiento de sistemas de producción, por consiguiente es necesario trabajar directamente con los agricultores y sus organizaciones. Sin embargo esto no se restringe específicamente a las actividades productivas. Es necesario establecer y mantener las infraestructuras económicas, sociales y educativas, brindando campañas de información, manejando problemas forestales y medioambientales, todo en el marco de la planificación local y regional, y del desarrollo de las áreas intervenidas. Las instituciones gubernamentales descentralizadas como las municipalidades y gobiernos regionales son por consiguiente agentes activos e indispensables en el proceso de Desarrollo Alternativo.

Sin embargo, hay que considerar que la estrategia nacional de Control de Drogas no es concebida con la misma claridad y rigor por los organismos descentralizados de la administración municipal o regional, las cuales están generalmente más influidos por las condiciones sociales locales y por los procesos de marginalización y deslegitimización que los caracterizan.

De acuerdo con lo anteriormente planteado, el Desarrollo Alternativo es una tarea compleja y no puede ser asumida por una sola organización. En un entorno cada vez más cambiante, es necesario que las organizaciones actoras del desarrollo se complementen y entren en lo que, hoy en día, se llama redes o sistemas de coproducción. Por ello se debe identificar e involucrar a los actores, con quienes el proceso de Desarrollo Alternativo será consolidado. Ello puede incluir:

- Instituciones dependientes de la administración del gobierno central;
- Autoridades municipales y regionales;
- Organizaciones de agricultores;
- Empresas privadas e instituciones.

El enfoque participativo y de trabajo en redes o acuerdos de cooperación representa un potencial para la renovación, para la adopción de nuevos procedimientos, para la experimentación de nuevas ideas, y para el ejercicio de la creatividad y del diálogo.

### Participación de las organizaciones de productores

La prioridad estratégica dirigida a las organizaciones de agricultores emana de los mismos objetivos del Desarrollo Alternativo. Responde a la necesidad de aumentar el conocimiento de los agricultores y su compromiso con la reducción de producción ilícita de coca, y de hacer de ellos los protagonistas reales del cambio.

Otra razón fundamental es la económica, puesto que la organización de los productores es importante para generar valor agregado en las áreas intervenidas (sistemas de transformación y comercialización), y de esta manera ser una fuente alternativa de ingreso para el resto de los agricultores, facilitando su ingreso al proceso de sustitución de los cultivos ilícitos.

En ese contexto, los proyectos de Desarrollo Alternativo pueden tener dos tipos de beneficiarios:

- Organizaciones de tipo socio-político: Son las estructuras orgánicas que representan la mayoría de los agricultores interesados en una área específica y pueden presentarse bajo las formas de sindicatos de agricultores, comités de defensa, cooperativas de producción y de comercialización, asociaciones municipales, entre otros.
- Organizaciones de tipo operacional: Están formadas real o potencialmente alrededor de los intereses específicos de grupos de agricultores: producción, contexto geográfico, mercadeo, gerencia, infraestructura, intereses de género, etc.

La existencia de dos niveles o tipos de organización no ha causado dificultades o contradicciones significativas para las actividades del Desarrollo Alternativo. De hecho, debe tenerse en cuenta que el Desarrollo Alternativo es un concepto político y social, y un concepto técnico y económico. Cada uno de estos dos aspectos exige una relación, hasta donde sea posible, con el tipo correspondiente de organización.

En la mayoría de proyectos de Desarrollo Alternativo aún hay una escasa participación financiera de los beneficiarios. La opción de “libre” participación ha estado hasta ahora justificada por la necesidad de ganar rápidamente la confianza de los agricultores y para cubrir las situaciones adversas. Se ha comprendido que existe la necesidad de introducir gradualmente algunos elementos de participación de las personas involucradas, como:

- Asumir el crédito, en la forma de finanzas o fondos rotatorios en especie, con el fin de alentar la participación de los beneficiarios cofinanciando las actividades;
- Participar comunitariamente en la construcción de caminos rurales aportando mano de obra y algunos materiales;
- La inversión financiera, participando individualmente o a través de sus organizaciones en el capital social de las empresas agroindustriales.

Un sistema basado esencialmente en organizaciones de agricultores puede ser absolutamente compatible con la existencia de inversionistas privados dedicados a comercializar productos promovidos a través de Desarrollo Alternativo, siempre y cuando se prevenga la formación de un monopolio que conlleve precios desventajosos para los productores. Para lograrlo se requiere de las siguientes condiciones: que los agricultores organizados tengan un nivel favorable para contratos (precios futuros, volumen y calidad requerida, etc.) y que un negocio o la agroindustria requiera de un alto nivel de calidad. Para lo cual se necesita un soporte de asistencia técnica y seguimiento del proceso de post-cosecha, con el consecuente efecto en los precios recibidos por los agricultores.

No debería haber problemas entre el apoyo a las organizaciones de productores y el incentivo al capital privado con respecto a la comercialización y a la agroindustria, por las siguientes razones:

1. La atracción de inversionistas privados a las zonas del Desarrollo Alternativo no sólo es apropiada sino también un indicador de éxito.
2. Las agroindustrias en manos de organizaciones de agricultores deben tener el mismo trato y se deben gerenciar con el criterio de empresa privada. La diferencia existe

sólo en las formas de organización de la propiedad, no en el criterio básico de dirección;

3. La forma de propiedad no debe ser un obstáculo ni para la coordinación ni para la integración de la producción local con la industria nacional correspondiente. Se debe buscar tanto la colocación de sus productos, como la ayuda técnica, comercial, e incluso financiera.

Es sumamente complejo establecer sistemáticamente las condiciones requeridas para ser beneficiario de un proyecto de Desarrollo Alternativo. Las situaciones y las metodologías cambian de un país a otro e incluso de un valle a otro. En general, el Desarrollo Alternativo no está en posición de escoger, sino que debe adaptarse tanto a los modos preexistentes de producción como a las condiciones que han llevado al cultivo ilícito de la coca.

Sin embargo, las características deseables —teniendo presente que éstas pueden variar— y dependiendo del contexto específico, serían que los beneficiarios tengan las siguientes características:

- Se encuentran en el proceso de erradicar la coca o, al menos, están dedicando el máximo tiempo y recursos a los productos lícitos;
- Tienen en su parcela agrícola cultivos legales junto con los ilegales, si éstos aún están allí;
- Residen permanentemente en su finca y están comprometidos a trabajar su parcela agrícola todo el año, contando con el apoyo del resto de la familia que también debe residir permanentemente. No es factible trabajar con poblaciones inestables que cambian de lugar, siguiendo los cambios en el mercado ilícito de la coca;
- Trabajan de una manera organizada en su comunidad o están dispuestos a hacerlo;
- Tienen una propiedad de tamaño suficiente para el sistema de cultivo alternativo que será establecido.

En todo caso, los beneficiarios principales del Desarrollo Alternativo son pequeños agricultores pobres, para quienes la producción de cultivos ilícitos es, a menudo, la única opción para su supervivencia económica.

Se puede ser flexible respecto al tamaño o al nivel de pobreza, porque estos conceptos son relativos en comparación con la rentabilidad global de la producción agrícola o con la naturaleza marginal de las zonas. Sin embargo, debe ser claro que el Desarrollo Alternativo no puede beneficiar a las grandes plantaciones integradas verticalmente con la producción de drogas, ni a los grupos urbanos que mantienen propiedades en zonas de cultivos de coca o a los grupos subversivos que controlan la producción y los canales de comercialización



Proceso de laminado de caucho natural



Control de peso de frascos envasados con palmitos



# Estudio de caso: BOLIVIA

## El trópico de Cochabamba, una región que logró transformarse sustantivamente

**La región hace dos décadas:** A lo largo de los años setenta y ochenta, el Trópico de Cochabamba era una región desvinculada del resto del país, con escasa infraestructura y con muy bajos niveles de desarrollo humano. En ese periodo, la presencia de instituciones públicas era también reducida. La producción de coca no sólo era extensa y estaba en crecimiento, sino que también contribuía significativamente al sostenimiento de la economía familiar y de la misma región. Sin embargo, la incertidumbre asociada a una economía ilícita limitaba las perspectivas de un crecimiento estable y duradero.

La superficie de cultivos de coca llegaba a algo más de 50.000 hectáreas sólo en esta región y superaba en el país las 60.000 hectáreas, colocando a Bolivia como el segundo productor de coca después de Perú. El inicio de programas de reducción de coca impulsado por diversos gobiernos bolivianos durante la década de 1990, especialmente durante la segunda mitad, produjo una importante reducción de la superficie cultivada en el Trópico de Cochabamba. Así, en el año 2000, la superficie de cultivos de coca llegaba a 14.600 hectáreas.

### Los esfuerzos realizados y sus efectos

Con el apoyo de la estrategia de Desarrollo Alternativo integral, ejecutada en los últimos quince años, el Trópico de Cochabamba ha logrado transformarse significativamente. De hecho, ésta es la región que —comparada con otras en Bolivia— ha recibido uno de los más altos montos de inversiones aplicadas en las diversas dimensiones del desarrollo en el país. A pesar de que existen aún desafíos en relación con la lucha contra el narcotráfico, las inversiones colocadas por los programas de Desarrollo Alternativo han transformado virtualmente esta región en la de mayor acceso a servicios de educación, salud y justicia. A ellos se suma una creciente presencia de instituciones públicas, gobiernos locales y organizaciones sociales y productivas comprometidas con el desarrollo de una economía formal pujante. Este desarrollo y su fortalecimiento podrán contribuir a disminuir en el futuro venidero los efectos críticos que genera la presencia del narcotráfico.

En el año 2007, cerca de 6.800 familias fueron beneficiadas con actividades de desarrollo integral sostenible. El ingreso neto familiar rural para el año 2006 llegó a 2.739 dólares<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Monto logrado sin incluir ingresos por coca. Fuente: Informe Anual 2007 de Actividad Rural Competitiva.

Asimismo, en lo referente al empleo anual generado por el conjunto de actividades apoyadas por el programa de desarrollo integral, en el año 2007 se registraron algo más de 6.600 empleos, cubriendo actividades agrícolas, pecuarias, agroindustriales, forestales, industriales y servicios (productos agrícolas, turismo y construcción).

El Trópico de Cochabamba tiene un crecimiento anual sostenido y se ha convertido en uno de los centros de exportación de productos agrícolas más importantes del departamento de Cochabamba y de Bolivia. Por ejemplo, el volumen de exportaciones de banano creció de 300 mil cajas en el año 2000 a más de tres millones de cajas en el año 2007, con un valor mayor a 35 millones de dólares. Otros productos que han logrado valores interesantes son el palmito envasado que generó un valor de 5 millones de dólares, el arroz 4 millones, la piña 3,4 millones y la naranja 3,3 millones.



Plantones de café en vivero

Visto desde la óptica de valores agregados, el valor de productos agropecuarios, forestales y de actividades del turismo de la región alcanzó 75 millones de dólares en el año 2006, monto que duplicó el alcanzado en 2001, que fue 36 millones de dólares. De ese total para 2006, los productos agropecuarios contribuyeron con 66 millones de dólares, los forestales (madera aserrada, troncos, leña y flores) con casi 4 millones y el turismo con más de 5 millones.

A la par de los esfuerzos antes mencionados, la confianza de la iniciativa privada en el progreso y el futuro del Trópico de Cochabamba se puede observar en el crecimiento de las inversiones privadas acumuladas, que llegaron a 93 millones

de dólares en el año 2005 en el Trópico de Cochabamba. Este guarismo representa casi tres veces más el monto alcanzado en el año 2000, que entonces fue de 33,4 millones de dólares.

### Dos ejemplos relevantes

Uno de los ejemplos más resonantes se refiere al trabajo realizado y los resultados alcanzados en el sector agroforestal. Algunos de los resultados logrados con el proyecto Jatun Sacha<sup>1</sup> (árbol grande en quechua) son los siguientes: más de 200.000 hectáreas cuentan con planes de manejo forestal, y han involucrado a unas 200 organizaciones de campesinos productores. Cerca a 10.000 hectáreas organizadas se cultivan bajo sistemas agroforestales. Una variedad de productos no tradicionales como café, camu camu, achiote, cacao, goma y miel han sido promovidos competitivamente y hoy forman parte de la canasta productiva campesina. Gracias a este posicionamiento, actualmente se viene implementando un programa semejante<sup>2</sup> que en 2006 y 2007 ha logrado apoyar técnicamente a más de 2.500 familias de campesinos, ha desarrollado 2.000 hectáreas con cultivos de seguridad alimentaria incluyendo sistemas agroforestales, y se han establecido 8.600 hectáreas con manejo forestal y otras 1.300 hectáreas con plantaciones forestales. De ese modo, se crearon 1.677 puestos de trabajo mediante actividades forestales y agroforestales.



Cosecha de miel de abeja

El caso de la infraestructura de caminos es también de una enorme importancia. Durante el tiempo que se viene ejecutando el programa de desarrollo integral alternativo, se construyeron al menos 120 puentes y se realizó mantenimiento de más de 7.000 kilómetros de caminos rurales, lo que significa un aumento por encima de 3.000 kilómetros. El apoyo en infraestructura vial ha permitido establecer en el

<sup>1</sup> Proyecto AD/BOL/95/C23 "Manejo, conservación y utilización de los Recursos Forestales en el Trópico de Cochabamba".

<sup>2</sup> Proyecto AD/BOL/05/I79 "Manejo integral de los Recursos Naturales en el Trópico de Cochabamba y Los Yungas de La Paz".

Trópico de Cochabamba la red de caminos rurales más amplia por kilómetro cuadrado y por habitante de Bolivia. La inversión efectuada en esta sólida infraestructura ha sido superior a los 100 millones de dólares, cuyo efecto fundamental ha sido vincular a los productores con los mercados, fortaleciendo la competitividad de la economía y, de modo más amplio, mejorando la calidad de vida de 200.000 pobladores en esta región. Adicionalmente, se ha conseguido una mayor integración del Trópico de Cochabamba, incluyendo una mejor conexión con el eje carretero nacional.

### ¿Qué queda por hacer?

Los logros alcanzados hasta hoy son muy significativos. Mirando hacia delante se requiere continuar propiciando la sostenibilidad de los cambios producidos en la estructura económica, social y ambiental. Esto se aplica a las actividades productivas que están articuladas con mercados internos e internacionales. El reto planteado involucra el compromiso activo y de colaboración tanto de la población del Trópico de Cochabamba como al conjunto de sus instituciones.

El calentamiento global y los desastres naturales de hoy provocan pérdidas y otros efectos negativos, que requieren urgente atención. A su vez, los recursos forestales y ambientales constituyen parte esencial de las ventajas competitivas que tiene la naturaleza del Trópico de Cochabamba. Esta situación invita a concretar las ventajas competitivas del trópico cochabambino, por ejemplo mediante la ampliación de plantaciones forestales, para mermar —y en lo posible revertir— los efectos del calentamiento global, entre ellos los desastres naturales.

### Competitividad en negocios para productores en Los Yungas de La Paz

**La Familia Montaña:** Doña Alejandra Ramos de Montaña tiene más de 70 años de edad y ha vivido con su familia por más de medio siglo en los Yungas de La Paz, la región de mayor producción de coca en Bolivia. Durante muchas décadas ella y su esposo Cervando se dedicaron al cultivo de coca para mantener a sus diez hijos. A partir de los años ochenta, con la ayuda del Proyecto Agro-Yungas de las Naciones Unidas, comenzaron a diversificar su producción cultivando café porque la coca exigía demasiada mano de obra y no abastecía su economía familiar. Por años, los ingresos que tuvo la familia fueron insuficientes para abandonar completamente el cultivo de coca. Pero su singular visión les animó a seguir diversificando su producción. Una mirada a su finca en la comunidad campesina de Inca Pampa del municipio de Coroico muestra que la familia ha mejorado con mucho esfuerzo sus condiciones de vida. En los

últimos años, sus ingresos han comenzado a mejorar significativamente, gracias a la capacidad emprendedora que Doña Alejandra y su familia desarrollaron y al nuevo enfoque en negocios que se promueve dentro la región.



### El nuevo enfoque en negocios

Desde 2005, un nuevo enfoque está orientando los esfuerzos productivos y económicos dentro de Los Yungas de La Paz, región subtropical que abarca ocho municipios en el Departamento de La Paz. Este enfoque está siendo impulsado por Actividad Rural Competitiva, un proyecto financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), dentro un convenio de donación con el Gobierno de Bolivia. Dicho proyecto respalda el Plan Nacional de Desarrollo 2006 a 2010 y el Programa de Desarrollo Integral contribuyendo a los esfuerzos contra el tráfico ilícito de drogas. Además tiene como objetivo principal incrementar la competitividad de emprendimientos rurales a través del apoyo a oportunidades de negocios.

El nuevo enfoque es diferente del enfoque de desarrollo tradicional en muchos aspectos. Por ejemplo, los proyectos tradicionales casi siempre definen un espacio definido por el área de pobreza, frecuentemente por municipio. En cambio, el enfoque de negocios no obedece a jurisdicciones territoriales sino que cruza los límites locales e internacionales. El nuevo paradigma se basa en el concepto de corredores económicos: para crear oportunidades se debe trabajar dentro de las comunidades rurales de Los Yungas así como en los centros poblados (Coroico, La Paz, El Alto o cualquier otro lugar fuera o dentro del Bolivia donde existen compradores con una demanda específica). El proyecto cambia radicalmente de enfoque demostrando que para alcanzar competitividad se debe primero mirar los centros urbanos donde están los mercados. Es allí donde se identifica la demanda de los productos. Por esta razón, el proyecto se inicia identificando al comprador y la demanda concreta para un

producto específico. Y luego se otorga asistencia técnica a clientes (productores de comunidades y pueblos indígenas, cooperativas, artesanos y organizaciones empresariales rurales y urbanas) para mejorar la producción y comercialización de sus productos de manera que satisfagan los requerimientos del comprador.

Los clientes del proyecto reciben apoyo para acercarse más a los compradores, reciben servicios para facilitar acuerdos comerciales así como asistencia técnica para la formación de alianzas estratégicas que les permita aumentar las ventas y las transacciones comerciales para sus productos. Además, el proyecto brinda asesoramiento a productores y sus organizaciones para eliminar los “cuellos de botella” que impiden aumentar y mejorar la oferta de sus productos siempre de acuerdo con los requerimientos y exigencias del mercado. Por esta razón, el proyecto promueve el enfoque de “producir lo que se vende” y no de ayudar a “vender lo que se produce”.

### Cambios y efectos

Con el fin de desarrollar capacidades empresariales, el proyecto ha introducido exitosamente un innovador mecanismo de co-inversiones mediante el cual se comprometen recursos con base en un plan de negocios. El proyecto no ha ejecutado directamente ninguna actividad sino que ha fortalecido a los clientes para asumir la responsabilidad de sus propios negocios, transfiriendo directamente fondos para que ellos mismos realicen las inversiones de capital que permitan eliminar limitaciones de acceso a tecnologías y mercados. Los recursos son depositados en la cuenta de los clientes a medida que avanza el logro de objetivos acordados en el convenio de co-inversión. Con apoyo del proyecto, los clientes son responsables de seleccionar, contratar y supervisar servicios técnicos, realizar sus propias inversiones en campo y adquirir equipo y materiales.

El éxito del proyecto, sin embargo, no se mide por insumos (montos de co-inversiones realizadas, número de productores capacitados, hectáreas establecidas o infraestructuras terminadas, etc.), sino por impactos tangibles y cuantificables en términos de ventas, empleos e inversiones generadas a través de negocios. Hasta la fecha, por cada dólar invertido por el proyecto en Los Yungas los clientes han generado cinco dólares de ventas adicionales. Más específicamente, desde 2005 hasta fines de 2007, la Actividad Rural Competitiva logró introducir a más de 1.700 familias de productores provenientes de unas 180 comunidades de Los Yungas en cadenas de productos orgánicos como amaranto, banano, té, cacao, café, frijol, papaya, aves, y otros, generando ventas adicionales por, aproximadamente, cinco millones de dólares y más de 800 nuevos empleos de tiempo completo. Hasta



finales de 2009, el proyecto estima generar ventas adicionales por más de 12 millones de dólares, creando más de 2.000 nuevos empleos.

Con este proyecto se está ayudando a miles de productores a convertirse en proveedores comerciales, que a través de sus organizaciones y en alianza con los compradores se abren a nuevas oportunidades de negocio con perspectivas de mayor competitividad y sostenibilidad a largo plazo. Con esto, se espera crear una nueva cultura empresarial dentro de la región de Los Yungas que permita reducir su dependencia de subsidios que provengan del gobierno y la cooperación internacional.

El caso de la familia Montaña Ramos es un ejemplo del éxito que el enfoque en negocios produce a nivel comunitario. Con el apoyo del proyecto, esta familia ha conformado una asociación accidental llamada Grupo Comunitario de Productores de Coroico. Su agrupación está beneficiando con asistencia a más de 54 familias de productores en Inca Pampa y otras comunidades. Además de la producción de

café, fríjol, racacha y artesanías, la agrupación ha iniciado recientemente la producción de amaranto que cuenta con venta segura a una empresa de exportación. En el año 2007, el Grupo Comunitario de Productores de Coroico logró ventas adicionales por casi 70.000 dólares. Asimismo, la familia Montaña participó con éxito en la competencia internacional “Taza de Excelencia” en la cual el café de dos fincas obtuvo el quinto y décimo puesto, con ventas directas a compradores internacionales de Noruega y Japón por más de 30.000 dólares. Con el enfoque en negocios, la agrupación está mejorando sus condiciones económicas con importantes impactos que repercuten en su comunidad. Como la familia Montaña Ramos, hay cientos de familias yungueñas que han empezado a salir de la pobreza, cambiando sus patrones de agricultura de subsistencia por nuevos cultivos orgánicos comerciales que cuentan con amplio potencial de mercado. La Actividad Rural Competitiva está facilitando esta transición acercando a productores y a compradores mediante enfoques innovadores de negocios que generan mayores ingresos por ventas para mejorar sus condiciones de vida.



## 3.2 Componentes de los programas de Desarrollo Alternativo

El establecimiento o promoción de nuevos cultivos siempre es muy difícil y riesgoso, porque:

- En contraste con otro modelo tradicional de desarrollo agrícola, los productos deben tener un potencial para generar ingreso sustituto comparable al ingreso de la coca y el éxito del proceso debe ser visible a corto plazo;
- La acción generalmente se lleva a cabo en parcelas pequeñas y en las áreas marginales del bosque tropical;
- Las áreas a ser reemplazadas son muy extensas y los productos escogidos no sólo deben ser rentables, sino también deben tener un mercado muy amplio y las condiciones para la producción deben ser favorables.

La experiencia de los proyectos de Desarrollo Alternativo, muestra que se pueden distinguir tres tipos de escenarios para la selección de nuevos cultivos:

- **Primer escenario: Reestablecimiento de cultivos, con incremento de la productividad:** El primer criterio es seleccionar los cultivos que existieron antes de la expansión de la coca (frecuentemente café, cacao o ganado) y que no han desaparecido completamente. Si los productos preexistentes son comerciables, su reestablecimiento trae resultados más inmediatos, mediante la capacitación de los agricultores en cuanto a productividad del cultivo, la calidad y nivel de acceso a los mercados, acelerando su reestablecimiento. En estas circunstancias, el logro de aumento de productividad es la variable esencial para compensar las condiciones desventajosas del mercado.
- **Segundo escenario: Establecimiento de nuevos cultivos en gran escala:** La selección de cultivos es mucho más compleja desde que los cultivos tradicionales producidos a gran escala dejaron de ser competitivos, por políticas agrarias de mantenimiento del precio, tasas de protección o subsidios. Una situación similar ocurre en las zonas de colonización reciente, por la falta de investigación aplicada incluyendo la identificación de mercados para los productos de las zonas tropicales, así como la insuficiente experiencia de los productores.

Una vez que se han identificado los productos con mercado y los criterios de la producción (calidad de tierra y las condiciones de cultivo), se debe resolver con urgencia la generación del ingreso (por ejemplo, 18 a 24 meses para los palmitos, cuatro a cinco años para el ganado, siete para el caucho). Su establecimiento debe ser financiado total o parcialmente con el crédito. Por eso es preciso buscar formas de crédito alternativo o promover en paralelo un paquete de productos que maduren gradualmente incluyendo: los cultivos a corto plazo (seis meses), como los productos alimenticios; cultivos

a mediano plazo (de uno y medio a tres años), como los palmitos y caña de azúcar; y productos a largo plazo, como el ganado, caucho y madera.

Sin embargo, el Desarrollo Alternativo no puede asumir riesgos excesivos experimentando con productos que no muestran rentabilidad, o de los cuales no se ha identificado claramente la naturaleza y el alcance de los mercados.

- **Tercer escenario: El establecimiento de un modelo de diversificación agroforestal:** Esta opción es posible en los casos donde hay condiciones favorables respecto al tamaño de la parcela, la calidad de la tierra, la existencia del bosque en la parcela, y la presencia de cultivos anteriores en un sistema diversificado.

Esta opción es esencial cuando no es posible establecer productos generadores de ingresos a corto plazo debido a la deterioración de la tierra como resultado del uso intensivo de agroquímicos en la producción de la coca. En estos casos, no se puede buscar la rentabilidad a corto plazo y la diversificación como componente de rehabilitación de la tierra es la única posible solución.

Finalmente, el marco del Desarrollo Alternativo debe identificar cultivos que son los sustitutos directos de la coca. Aunque la estrategia básica es la de sustitución del ingreso y no la sustitución del cultivo, no debe olvidarse que, en todo caso, los cultivos de coca existen y la tierra tiene que ser rehabilitada gradualmente para su recuperación agroambiental y para el reestablecimiento de su capacidad productiva.

### Asistencia técnica a los agricultores

Uno de los efectos más importantes de las políticas económicas neoliberales ha sido el desmantelamiento —o al menos el debilitamiento— de todas las estructuras de asistencia técnica para la producción agrícola que estuvo antes sostenida por el sector público. Actualmente, en Colombia, las únicas estructuras estables para la extensión agraria y asistencia técnica son las UMATA (Unidad Municipal del Asistencia Técnica Agropecuaria), unidades dependientes de los municipios que son muy débiles pero que existen a lo largo del territorio. En Perú, la asistencia técnica es esporádica, a través de algunos proyectos especiales promovidos por el Ministerio de Agricultura. En Bolivia, en el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA) se han abolido las funciones de asesoría agraria. Hoy en día, el Instituto sólo cumple las funciones de investigación y producción de material de siembra.

En estas circunstancias, los proyectos de Desarrollo Alternativo tienen la responsabilidad de dar soporte técnico, con un mínimo apoyo de las instituciones estables y, más aún sin las garantías suficientes de sostenibilidad una vez que la ayuda ha concluido. Asumen las funciones de asistencia técnica como uno de los puntos centrales de su intervención, ya sea a través de su propio personal técnico o subcontratando organizaciones no gubernamentales o las entidades privadas como los comités de productores de café.

De hecho, lo más característico del modelo de asistencia técnica usado normalmente en el Desarrollo Alternativo, se ha implantado en las organizaciones de productores, usando una estructura piramidal basada en:

- Asesor especialista;
- Varios promotores agrarios (agricultores líderes) como agentes de transferencia de tecnología;
- Otros agricultores organizados en comités de productores.

Con esta estructura se establecen parcelas demostrativas, centros de entrenamiento y semilleros autosostenidos por los comités de productores.

Las organizaciones de productores garantizan la participación, una condición previa importante para la apropiación de las tecnologías y el sostenimiento de los procesos del Desarrollo Alternativo. Debe notarse que el valor de las organizaciones no se restringe solamente a la producción, sino que éstas funcionan también como plataformas democráticas, en las que los agricultores están representados, y donde ellos expresan sus necesidades, preocupaciones y problemas. Al fin y al cabo son ellos los interlocutores más eficaces en la tarea de reducir las plantaciones ilícitas.

En la selección de paquetes tecnológicos se deben tener en cuenta tres características básicas: la calidad, la productividad y la adaptabilidad. Es decir, se deben buscar los paquetes tecnológicos que sean fáciles de replicar, baratos y adaptables a las variadas condiciones sociales y agronómicas.

### Capitalización de la producción

La liberalización de economías nacionales y la falta consecuente de protección de los productos agrícolas, en paralelo con la evolución del concepto de la sustitución de cultivos al de la sustitución del ingreso, han cambiado el fundamento de los proyectos de Desarrollo Alternativo, enfatizando la comercialización. Aunque se debe dar igual prioridad tanto a la comercialización como a la producción primaria. Las experiencias de los proyectos de UNODC han obtenido mejores resultados, cuando han facilitado los procesos de

penetración de las empresas de agricultores y sus productos con un enfoque de mercadeo y competitividad, como principal fuerza que impulsa el desarrollo sostenible. Así, se alienta la promoción de cadenas de mercado, de alianzas comerciales público-privadas para productos destinados al mercado local y se promueven las exportaciones de productos destinados al mercado externo.

La comercialización de los productos alternativos, tiene los siguientes objetivos específicos:

- Aumentar el valor agregado, que debe ir a los cultivadores, a través de un margen generado por el propio proceso de mercadeo, en función de la selección por calidad o trabajo de post-cosecha, y a través de la creación de trabajos que se quedarán en la zona;
- Facilitar el movimiento de productos hacia los mercados, lo cual ayuda a superar las barreras físicas de acceso al mercado producido por el aislamiento y la dispersión de la producción;
- Fortalecer las organizaciones de productores a través de los márgenes de precio y las actividades de comercialización.

Para lograr esos objetivos, se deben identificar las condiciones de integración vertical de producción considerando:

- La identificación de demanda existente (el nivel local, regional, nacional, extranjero, procesadoras, industrias, el consumo directo, etc.);
- El conocimiento de las calidades del producto requeridas por el mercado, por las cuales se pagan precios diferenciales;
- La estimación de volúmenes de la producción mínimos exigidos por el mercado, en relación con el área de cultivo o potencialmente cultivada, para un producto determinado;
- La determinación del nivel de productividad, que debe alcanzarse previo a la producción, en función de los precios del mercado;
- La identificación de las necesidades de acompañamiento básico, necesario para promover la producción y comercialización, en particular, necesidades mínimas de caminos para la comunicación entre las fincas, los puntos de acopio y los créditos requeridos para el mercadeo y la promoción de la producción.

### El proceso agroindustrial como un factor de capitalización

El uso de agroindustrias es un elemento que podría contribuir a un aumento sostenible de ingresos generados por los productos alternativos, y a la creación de fuentes de trabajo.

De hecho, tiene los mismos objetivos generales de la comercialización y, además, el de garantizar el acceso del mercado de los productos agrícolas (cuando el proceso primario requiere de materias primas y de la creación de trabajos no-agrícolas suplementarios en las áreas cocaleras).

No hay que olvidar que la agroindustria debe ser viable en términos comerciales y no debe promoverse indiscriminadamente sin la estricta necesidad de inversión privada. Para ser viable, una agroindustria debe garantizar que:

- Hay o habrá suficiente producción primaria para abastecer a la agroindustria en condiciones rentables;
- Los precios que la agroindustria puede obtener de los productos de los agricultores son compatibles con aquellos que pueden obtenerse en el mercado libre;
- Existen recursos y opciones tecnológicas para la industria compatible con las condiciones de la zona: el agua potable, el costo de energía, la higiene, garantías de calidad, capacidades para mantenimiento de equipos etc.;
- Se han identificado los mercados y existen las condiciones para colocar los productos procesados;
- Las condiciones son convenientes para mantener la actividad más allá del periodo de la intervención externa.

También debe tenerse presente que, en contraste con la inversión privada, las empresas de agricultores que manejan agroindustrias no requieren un nivel alto de utilidades, puesto que sus objetivos son esencialmente apoyar y consolidar la producción agrícola primaria en la zona. Ello está justificado, en la medida en que se cubren los costos de explotación, se contribuye a aumentar el valor agregado en los productos y a fortalecer los circuitos económicos en la zona.

### El papel de las organizaciones económicas de productores

Las organizaciones económicas responsables de gestionar agroindustrias y redes comerciales, en el marco del Desarrollo Alternativo pueden ser de diferentes tipos: cooperativas, asociaciones de productores o empresas comerciales con la participación de las organizaciones de productores de base y, en cuanto sea posible, también de las autoridades municipales y del capital privado. La estructura orgánica o legal no es un aspecto fundamental. Lo más importante es una relación estructural muy íntima con las organizaciones de base conectadas con la producción.

Es importante considerar que las organizaciones de productores relacionados con la agroindustria y la comercialización deben mostrar capacidad para obtener una posición ventajosa con respecto al precio y a la calidad. Ello requiere un mejoramiento de la capacidad gerencial, la cual debe

garantizar un funcionamiento productivo y comercial correcto, recobrando la confianza de los agricultores. La capacidad gerencial es posiblemente una de las más grandes debilidades en la práctica económica de los pequeños agricultores que siempre han disfrutado de la protección del Gobierno o del intermediario tradicional.

### Medidas de acompañamiento

Las principales medidas de acompañamiento en el campo de la producción y comercialización que se han ensayado en los proyectos de Desarrollo Alternativo son el acceso al crédito y la construcción de infraestructuras económicas y sociales.

Los programas de ajuste estructurales han llevado al desmantelamiento de todos los sistemas de crédito agrarios, los mismos que no han sido restablecidos y el proceso de liberalizar y reformar los mercados financieros dejó a los pequeños agricultores sin un medio de acceder al crédito institucionalizado.

Los agricultores tienen particular dificultad para obtener créditos, por varias razones, entre otras:

- La distancia física de las sucursales de un banco comercial, porque los costos operativos son altos en zonas aisladas;
- La dificultad para los agricultores de reunir los requisitos para obtener el crédito (la mayoría carece de título de propiedad de la finca o de una propiedad en la ciudad);
- La inadecuación técnica de los bancos mercantiles para proporcionar el crédito agrícola;
- Las tasas de interés altas.

Así, los pequeños agricultores continúan usando crédito informal dado por intermediarios, con costos muy altos debido no tanto a las tasas de interés aplicadas, sino al hecho de tener que vender la producción a precios fijos a través de los intermediarios<sup>1</sup>.

Con respecto al acopio y a la comercialización, sólo cuando las organizaciones económicas de los agricultores han alcanzado un nivel probado de solvencia acceden éstas a las instituciones bancarias o incluso a los créditos de los clientes extranjeros<sup>2</sup>. Esta situación, sin embargo, no puede aplicarse a todas las organizaciones. En general, hay crédito de comercialización insuficiente para permitir el acopio de todos los productos potencialmente disponibles. Para dar una respuesta, aunque parcial, al problema, los proyectos de

<sup>1</sup> En cambio, los narcotraficantes ofrecen créditos fácilmente, creando dependencia en los campesinos.

<sup>2</sup> Como es el caso, por ejemplo, del Central de Cooperativas Agrarias Cafetaleros (COCLA), el organismo central en La Convención y Lares, Perú.

Desarrollo Alternativo se ven obligados a tener un componente de crédito, ya sea como un subproyecto de créditos o bien ofreciendo el apoyo a pequeñas ONG especializadas en el manejo de créditos.

Se debe considerar que la presencia de los proyectos de Desarrollo Alternativo es transitoria y que, a largo plazo, el sistema de crédito agrario debe institucionalizarse, en el contexto de cada gobierno, de acuerdo con sus políticas monetarias y económicas.

Las infraestructuras productivas, como el desarrollo de comunicaciones, la energía y la infraestructura de transporte, pueden constituir un componente importante de estrategia del Desarrollo Alternativo.

La infraestructura de transporte es un elemento fundamental que afecta la competitividad de los productos de la región en comparación con aquellos de las regiones centrales del país. La falta de medios de comunicación no sólo afecta la rentabilidad si no que hace en extremo imposible comercializar los productos, especialmente los perecederos. Mejorar las infraestructuras de transporte es por consiguiente un imperativo inmediato para los proyectos de Desarrollo Alternativo y no simplemente un medio o un requisito a largo plazo dentro del marco general del desarrollo regional.

De la misma manera, el costo de energía determina la viabilidad de los procesos agroindustriales y del mercadeo. Por ejemplo, éste es el caso en la conservación de leche, procesamiento de carnes o redes frías, que permiten cultivar peces para ir más allá del mercado local.

### Infraestructuras sociales

Para persuadir a los agricultores a abandonar la economía de la coca, no basta generalmente ofrecerles una alternativa económica. El proceso de cambio implica una opción social y política que, para ser consolidadas, requieren del compromiso de las organizaciones de productores y de las instituciones locales. Las infraestructuras sociales son instrumentos ideales para lograr este objetivo. El alcance para la acción es amplio: puestos de salud, escuelas, electrificación, base sanitaria, las instalaciones institucionales etc. Pero en ningún caso el hecho de proporcionar ciertas infraestructuras debe llevar a que el Desarrollo Alternativo emprenda o mantenga todo de este tipo de actividades a mediano y largo plazo, asumiendo la responsabilidad normal del gobierno.

Considerando lo dicho, en la planificación del Desarrollo Alternativo debe asegurarse que las infraestructuras sociales estén incluidas estructuralmente en el marco de ejecución y

en los presupuestos de los programas del Desarrollo Alternativo, o que estén ligados al Plan de Desarrollo Nacional (que en este caso debe definir el nivel de prioridad que se aplicará a las zonas de cultivo de coca).

Obviamente, esto muestra nuevamente la necesidad de una articulación integral del Desarrollo Alternativo con los planes de desarrollo regional y nacional.

### El entorno físico y social

La búsqueda de la sostenibilidad ambiental es un objetivo en sí mismo de los proyectos del Desarrollo Alternativo. Además, es una necesidad económica, porque los productos deben ser competitivos en los mercados externos, en los cuales se exige cada vez más la certificación ambiental. Todo proyecto de Desarrollo Alternativo debe tener en cuenta el impacto medioambiental de sus actividades para que la sostenibilidad del desarrollo agrícola pueda garantizarse. Esto se efectúa a través de:

- La selección de productos compatibles con las condiciones de suelo y el medio ambiente;
- Estudios de impacto ambiental antes de iniciar la intervención;
- La introducción de sistemas de recuperación de suelos, agregando los nutrientes (leguminosas y otros tipos de coberturas);
- La sustitución de fertilizantes químicos por varios tipos de fertilizante orgánicos;
- La introducción de sistemas de cultivo naturales que reemplazan los agroquímicos.

El enfoque de género es un requisito básico en cualquier proyecto que busca mejorar las condiciones de vida de sus participantes. En este sentido, en todas las actividades del Desarrollo Alternativo la participación activa tanto de hombres como de mujeres debe ser promovida asegurando su acceso a los recursos y a los servicios. La experiencia ha demostrado que la organización de los grupos de mujeres paralelos a las asociaciones o cooperativas de productores no es sostenible, se recomienda la inclusión de las mujeres en las asociaciones y cooperativas. De todos modos, los grupos de mujeres cumplen un rol muy positivo, a través de micro proyectos de seguridad alimenticia y de capacitación y apoyo en acciones de salud y educación en el área rural. Así mismo, hay experiencias valiosas de microempresas lideradas por mujeres campesinas.

La información es un aspecto muy importante del Desarrollo Alternativo aunque a menudo no se le concede la debida importancia. Las experiencias con respecto a la información se ubican en dos niveles:



Plantación para palmito en etapa de crecimiento



Transporte de café

- Informaciones generales sobre proyectos del Desarrollo Alternativo y sobre las instituciones involucradas, dirigidas a los agricultores, otras instituciones y el público en general;
- Provisión de medios de comunicación social en las mismas zonas de producción de coca para difundir la información técnica, social y cultural.

En este sentido, las estaciones de radio municipales, independientes, que proporcionan el acceso a la información a los agricultores asentados a lo largo de la zona de influencia, pueden ser de especial importancia. Los boletines económicos de las organizaciones de productores también pueden ser útiles.



## 04 Criterios e indicadores de éxito de las actividades

El Desarrollo Alternativo es un modelo de intervención que está constantemente cambiando e innovándose, que debe ser continuamente validado con relación a sus objetivos y sus esfuerzos por responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo y hasta qué punto contribuye el Desarrollo Alternativo a reducir la oferta de productos ilícitos?
- ¿Cómo y hasta qué punto contribuye el Desarrollo Alternativo a establecer condiciones de legalidad y el retorno a una economía lícita, en las zonas productoras de coca?

Frecuentemente las respuestas son demasiado esquemáticas y simples, e incluso contradictorias. Por ejemplo, la evaluación global de la experiencia del Desarrollo Alternativo es generalmente positiva si se analiza desde un punto de vista “micro-territorial”, es decir, en su contexto geográfico de intervención.

Sin embargo, en algunos casos, la efectividad del Desarrollo Alternativo es cuestionada si se mira desde una perspectiva global. Se ha intentado medir la evolución integral de la expansión de los cultivos en áreas especificadas o incluso en todo el territorio de los tres países. En general, estas medidas detectan efectos no significativos del Desarrollo Alternativo.

La contradicción es particularmente clara en algunas áreas donde se puede ver una cierta regresión de cultivos ilícitos en algunos sitios. Pero, en términos generales, la expansión del cultivo continúa reflejando una situación globalmente estable en una región o en un país en su conjunto. En este caso, debe asumirse que el abandono de los cultivos esta dándose por la expansión en nuevas zonas más marginales.

En cualquier caso, parece obvio que el impacto del Desarrollo Alternativo, así como el de los otros sectores de la política de control de drogas, no puede evaluarse aisladamente sin tener en cuenta la naturaleza integral de su estrategia. Así como la efectividad de las medidas de interdicción, medidas en términos de volumen de incautaciones, no indica necesariamente una disminución global del tráfico ilícito, el éxito del proceso aislado del Desarrollo Alternativo no puede indicar una disminución paralela en las áreas cultivadas.

### La validez del criterio centrado en la reducción en el área cultivada

La urgencia de medidas de control de drogas ha llevado frecuentemente al uso de la reducción neta, como una medida preferida del éxito de un proyecto de Desarrollo Alternativo.

Primero, este indicador es impreciso, porque puede haber una reducción sustancial en la oferta de hoja de coca sin una

reducción en el área cultivada, cuando los productores se dedican cada vez menos a producir y cosechar las hojas de coca debido a la absorción creciente de sus recursos humanos y financieros en los cultivos lícitos.

En un nivel más profundo, el uso de este tipo de variable resulta una simplificación peligrosa en dos aspectos:

- Los objetivos de un proyecto de Desarrollo Alternativo no se limitan a reducir el área de cultivos ilícitos, como se ha visto anteriormente;
- Demasiados factores externos —muchos de ellos con un alto impacto— afectan la posible reducción o expansión de áreas cultivadas para que éstas puedan servir como un indicador del éxito del proyecto.

Para estar convencidos de este segundo aspecto es necesario examinar los factores externos. El éxito que puede lograr un proyecto en particular se ve afectado por variables que están total o parcialmente fuera del control y alcance de las actividades del proyecto, como:

- Aspectos relacionados con el mercado de la coca y narcotráfico (estructura de los mercados finales de la droga, evolución de precios de la coca, localización geográfica de los intermediarios, la presión de los narcotraficantes y violencia en la zona etc.). Por ejemplo, debe recordarse que una caída en los precios de la coca puede tener un efecto contundente en la reducción de la oferta, independientemente del éxito o fracaso de las actividades del Desarrollo Alternativo en el campo;
- La intensidad de la aplicación de ley o interdicción a lo largo del territorio potencialmente puede ser conveniente para los cultivos ilícitos. De hecho, la inadecuada aplicación de estas medidas puede significar que la intervención del Desarrollo Alternativo en una área particular produzca una transferencia de cultivos ilícitos a otras zonas, dando la impresión de que éstos han disminuido cuando en realidad sólo se han trasladado a zonas vecinas.
- El nivel de presencia gubernamental en la zona y de instrumentos de desarrollo puede o no permitir mantener el éxito de los proyectos o su réplica en el futuro.

Tales factores externos de alguna manera predeterminan el posible éxito del proyecto con respecto a la reducción de la oferta de coca y también al desarrollo de actividades lícitas.

En relación con lo anteriormente mencionado, se puede esperar que el Desarrollo Alternativo sólo tendrá el éxito en términos globales si el trabajo se dirige conjuntamente en todas las áreas potenciales y con un modo holístico de intervención. Como hay limitados recursos para tal esfuerzo, se podría tener una mirada distorsionada de los resultados del Desarrollo



Alternativo, porque pueden ocurrir adelantos considerables en la sustitución de la coca y consolidación de cultivos alternativos en una zona, mientras ha habido una expansión paralela de coca en otros lugares o nuevas colonizaciones.

### Los indicadores para medir y evaluar el éxito

Dentro del marco del Desarrollo Alternativo, es necesario determinar un juego de indicadores claros y sistemas de medición específica. Esos instrumentos deben cubrir por lo menos los siguientes aspectos (algunos posibles indicadores se dan como ejemplos):

- Progreso y rendimientos de cultivos ilícitos:
  - El nivel de producción de cultivos lícitos;
  - Los volúmenes comercializados por las organizaciones intermediarias;
  - Los precios pagados al productor y los márgenes de comercialización;
  - El ingreso generado por la producción y comercialización de cultivos ilícitos;
- Evolución de inversión usada en la producción lícita e ilícita:
  - Porcentaje de tiempo y trabajo familiar gastado en el cultivo de la coca;
  - Evolución de inversión llevada a cabo para el establecimiento de cosechas lícitas;
- Aumento en las actividades complementarias:
  - Empleo generado por la comercialización y agroindustrias;
  - Empleo generado en las actividades no agrícolas;
- Grado de dependencia económica de la coca:
  - El porcentaje de ingreso de agricultores procedente de los cultivos ilícitos.

Además de los indicadores usados para reflejar el grado de progreso de los proyectos, también es importante tener en cuenta su grado de sostenibilidad. Sin embargo, ésta es una tarea muy difícil, básicamente porque, en primer lugar, la sostenibilidad de un proyecto sólo puede juzgarse una vez se ha completado. La evaluación tiende a llevarse a cabo dos o tres años después de la realización del proyecto y, en particular, después de que la ayuda externa ha cesado. En segundo lugar, si las características técnicas y económicas ligadas a la viabilidad del proyecto se exceptúan, en muchos casos las condiciones básicas de sostenibilidad son cualitativas e imposibles cuantificar.

No obstante, hay actividades, dentro del proyecto que indudablemente alientan la sostenibilidad:

- La reducción gradual de participación por parte de las fuentes de financiamiento externo, al menos para las

actividades de la producción que deben demostrar progresivamente que sí son rentables;

- El aumento de responsabilidad de parte del personal local;
- La consolidación de actividades complementarias para apoyar la producción;
- La reducción progresiva de dependencia de la tecnología externa etc.

### Monitoreo de cultivos de coca

Aunque no está en la naturaleza de un indicador exclusivo de los resultados de actividades del Desarrollo Alternativo, el monitoreo de cultivos de coca a través de satélite, fotografía aérea, etc. suministra muy valiosa información para el diseño de las actividades productivas lícitas. Sin embargo, es importante resaltar la dificultad de que los propios técnicos de un proyecto sean los jueces que deciden si ha habido una reducción en la producción de los cultivos ilícitos. Los asesores usualmente rechazan este rol porque los aleja de su misión ocupacional. La situación ideal sería que un equipo externo al proyecto, con un buen nivel técnico, sea el que mida la reducción real. Esto generaría un alto grado de confianza<sup>1</sup>.

En el nivel técnico, el monitoreo integral de cultivos de coca es muy útil, y adicionalmente lo es para el desarrollo de cultivos lícitos pues permite la identificación de los agricultores estables, siendo así no sólo un registro de cultivo de coca sino también un registro de propiedad de producción agrícola.

Sin embargo, el monitoreo de cultivos de coca tiene una clara consecuencia política. De hecho, en vista de la continua presión internacional sobre los países productores, la cual puede determinar el nivel de ayuda que éstos reciben, hay una falta constante de confianza en los mecanismos que se usan. Por consiguiente, UNODC ha diseñado con los gobiernos un sistema neutral de monitoreo apoyando a todas las instituciones involucradas.

Los medios de inspección terrestre que pueden usar varios indicadores para evaluar la situación y el progreso de proyectos son mucho más fiables que simplemente el número de hectáreas que se han reemplazado o que todavía existen. Esos indicadores hacen posible ver la situación real de los cultivos como resultado de la acción del Desarrollo Alternativo o de otros factores externos como la caída de los precios. Pueden suministrar además informaciones específicas, como por ejemplo:

<sup>1</sup> Con la excepción de Dirección de Reconversión Agrícola (DIRECO) en Bolivia, no hay ningún cuerpo público con estas características, ni sistema alguno de medición en el campo apoyado por la cooperación técnica.



- La intensidad de los cultivos respecto a la duración previsible de cultivos de coca;
- La dependencia de los productores de la coca y la dificultad de establecer un cultivo alternativo;
- La intensidad de trabajo para la cosecha por el uso de trabajo por contrato o número de miembros de la familia.

A modo de ejemplo, indicadores utilizables serían, entre otros:



Control de calidad del aceite crudo de palma

- La interrelación entre el área involucrada, el área bajo la producción y el área de alta productividad;
- La productividad de los cultivos de coca y la producción del modelo aplicado;
- La extensión de las áreas abandonadas sujetas a erradicación;
- La proporción de agricultores no dependientes de la coca;
- El nivel de inversión en las fincas;
- El ingreso generado y los costos por hectárea;
- La evolución del trabajo contratado;
- El componente familiar en la producción de la coca.

Obviamente, esta serie de indicadores es menos importante en áreas donde sólo se visualiza la erradicación total de los cultivos ilícitos. Sin embargo, incluso en esos casos, es útil evaluar los cultivos ilícitos con este juego de indicadores para juzgar el impacto real del Desarrollo Alternativo en la oferta global del producto final, la cocaína.



Mazorcas de cacao

# Estudio de caso: Perú

## Impulsando el desarrollo y la descentralización económica en el Perú

La presente ponencia describe de manera resumida la acción de la UNODC en el área del Desarrollo Alternativo desde 1985; durante este periodo la UNODC ha tenido como tarea ejecutar el proyecto a la UNOPS que con un equipo técnico especializado ha implementado los proyectos en las diferentes regiones donde los cultivos de coca se articulan a la actividad ilegal del narcotráfico.

El escenario inicial es caracterizado básicamente por la expansión de los cultivos de coca que se inicia en la década de los 70 en la región del Huallaga, posteriormente de 1984 a 1994 un nuevo valle ingresa al escenario productivo que es el Valle del Río Apurímac—Ene. Se estima que en este periodo en el país existen entre 115 y 120 mil hectáreas de coca.

En estas regiones se desarrollan con mayor intensidad las acciones de dos grupos que proclaman la lucha armada contra el Estado; Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). Como consecuencia de este clima social de inestabilidad el Estado se repliega y quedan abandonados de atención los servicios básicos como educación, salud, agricultura, infraestructura económica y seguridad. A nivel de la población el “tejido social” se ve seriamente afectado, organizaciones sociales y productivas destruidas, dirigentes y autoridades comunales amenazados y asesinados, y, sobre todo, la base productiva regional sufre su peor crisis.

### Modelos empresariales

El eje central del enfoque de Naciones Unidas ha sido la familia y su organización. Alrededor de este principio se han nucleado las familias en organizaciones que apoyan la producción (Comités de Productores) y en empresas de tipo intermedio como las cooperativas de servicios y las con fines de lucro, sociedades anónimas con capitales de pequeños productores:

- **Cooperativismo empresarial con base en la calidad**

Característica principal del agro en estas regiones es el acentuado minifundio y la intermediación comercial que empobrece más al campo. Los pequeños productores no tienen otra alternativa que organizarse para acopiar volúmenes y lograr calidad del producto. Las cooperativas de servicios cumplen este rol y ponen al servicio de los socios,

departamentos técnicos que ofrecen paquetes técnicos que abarcan la instalación y manejo del cultivo hasta el desarrollo de la postcosecha e instalación de plantas de beneficio para el control de la calidad.

Con esta propuesta técnica las cooperativas consiguen que su producto tenga certificaciones de certificadoras reconocidas en el mercado mundial (Biolatina, Natureland, Ecuall Exchange, SKAL, Imo Control, etc.). Con base en un trabajo paciente y procesal las cooperativas se incorporan como socios del Comercio Justo o Fair Trade.

- **Empresas privadas con accionistas campesinos**

La palma aceitera y el palmito son los cultivos que han sido concebidos como parte de un esquema de integración vertical (campo—industria), en la que los productores intervienen en el abastecimiento de materia prima. La transformación industrial, la gestión comercial y la empresarial corresponden a la empresa.

El modelo empresarial que se apoya incorpora como accionistas a la Asociación de Productores y a los agricultores beneficiarios del cultivo que individualmente suscriben acciones. Actualmente, el modelo está mostrando su sostenibilidad a nivel social (control social sobre la propiedad de la empresa a través de su accionista mayoritario, la Asociación de Productores) y económico (al integrar la cadena productiva desde la producción hasta el mercado).

Las empresas constituidas bajo este modelo están mostrando una faceta de participación y de empoderamiento del productor agrario en un nivel respetable como ciudadano, son accionistas de una empresa y participan directamente en los órganos empresariales, junta de accionistas, directorios y comisiones empresariales de negociación y gestión.

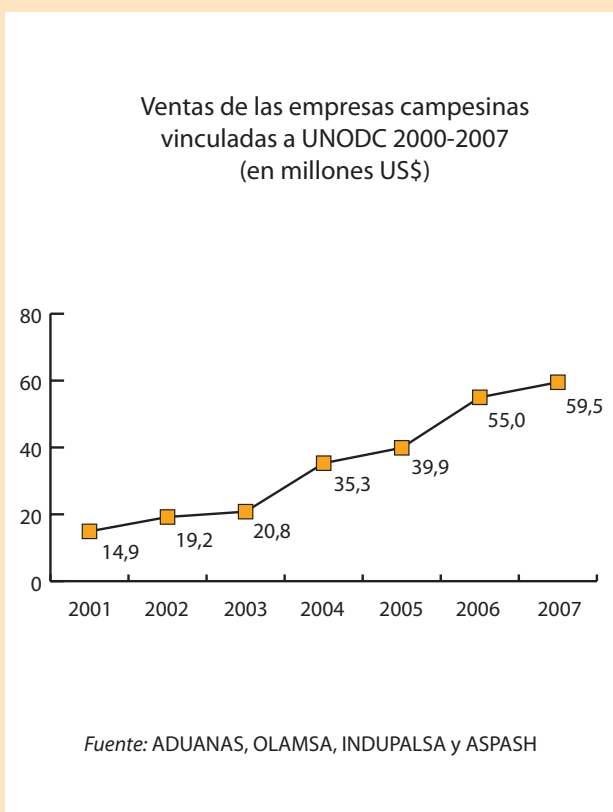


Poda de palma aceitera

- Asociaciones de productores para comunidades nativas

La selva del Perú mantiene importantes etnias de comunidades nativas, en nuestro trabajo nos hemos encontrado con estas poblaciones; un diagnóstico especial a nivel antropológico determinó que las familias y el sistema de clanes constituyen la base de su organización y “tejido social”.

Respetando sus jerarquías sociales se ha incorporado en esta población una dimensión económica a la explotación de sus propios recursos como las plantaciones de caucho y el manejo de bosque bajo planes de manejo forestal, incorporando el recurso forestal a una cadena de valor vía secado de madera.



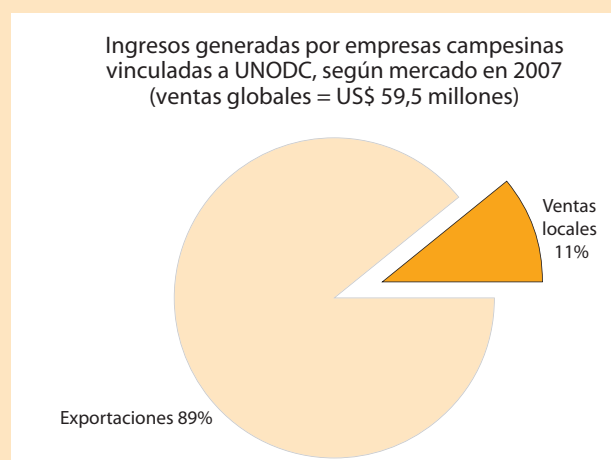
## Principales resultados

El fortalecimiento de la economía legal con propuestas productivas articuladas directamente al mercado competitivo a través de la organización de productores, constituye uno de los mejores referentes de la estrategia de trabajo de la UNODC implementado en 9 cuencas cocaleras de un total de 14.

La competitividad de las empresas se manifiesta con la sostenibilidad económica y financiera, en este trayecto están 13 empresas de agricultores parcelarios que entre el periodo 2000 y 2007, casi cuadruplicaron sus ventas, al pasar de US\$ 14,9 millones a US\$ 59,4 millones, respectivamente.

En 2007, los ingresos por exportaciones representaron el 89 por ciento del total, el resto se originó en el mercado interno por la comercialización del aceite crudo de palma.

En 2007, las empresas del “modelo asociativo” como COCLA, CECOVASA, Valle Río Apurímac, Oro Verde, Divisoria, El Quinacho, Tocache, Naranjillo, ACOPAGRO y ASPASH produjeron 90% de los ingresos, el 10% restante fue generado por las empresas del “modelo privado” como OLAMSA, ASLUSA e INDUPALSA.



Ventas de las empresas campesinas 2000 a 2007 (US\$)

Empresa	Asociación con ONUCO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
COCLA	Patacto	13.193.084	10.885.236	11.658.209	12.948.265	18.595.478	24.077.448	29.754.903	29.945.658
CECOVASA	Actual	5.605.807	1.913.543	4.273.562	2.929.582	8.633.896	5.947.915	10.596.287	7.450.307
CAC Valle Río Apurímac	Actual	778.110	355.396	534.461	485.064	1.405.935	1.152.011	2.241.123	3.124.848
CAC Oro verde	Actual	81.819	52.425	93.594	412.945	709.376	943.834	1.356.556	1.321.926
CAC Divisoria	Actual	0	0	18.938	56.569	33.000	195.529	399.243	1.185.304
CAC El Quinacho	Actual	195.675	281.129	27.864	0	0	0	234.421	1.504.747
CA Tocache	Actual	0	0	0	0	0	0	26.224	86.751
CA Industrial Naranjillo	Patacto	158.951	104.230	559.857	995.150	1.781.036	2.667.792	3.531.611	5.288.197
CAC ACOPIAGRO	Actual	0	0	307.946	418.180	376.883	418.294	870.120	2.177.758
ASLUSA	Actual	155.313	427.603	590.152	677.452	735.136	723.023	787.214	816.878
OLAMSA	Actual	785.612	888.857	1.182.195	1.913.741	3.059.875	3.292.806	4.100.064	4.779.202
ASPASH	Actual	0	0	0	0	0	513.200	1.031.339	1.461.577
INDUPALSA	Actual	0	0	0	0	0	0	77.783	314.611
		20.954.371	14.908.419	19.246.778	20.836.948	35.330.615	39.931.852	55.006.888	59.457.764

Fuente: ADUANAS; ASPASH; INDUPALSA

La oferta exportable de las empresas campesinas comprende ocho productos. Destaca el café en grano, que en 2007 originó el 79 por ciento de los ingresos por exportación. La panela

granulada, nueva línea de diversificación de la Cooperativa Oro Verde, se integró como otro producto de exportación que tuvo como destino el mercado estadounidense.

### Productos exportados por las empresas campesinas vinculadas a ONUD en 2007 (US\$)

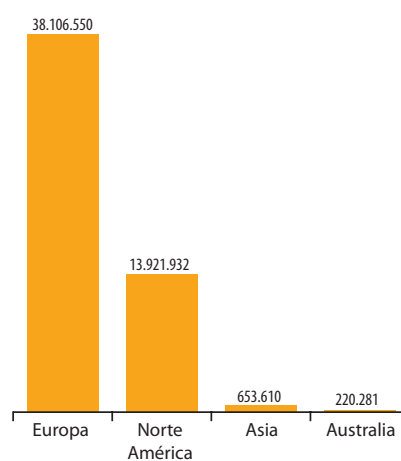
<i>Producto</i>	<i>Valor exportado</i>
Café	41.911.616
Cacao en grano	6.997.383
Manteca de cacao con índ. de acidez <= 1,65% y > 1%	1.601.600
Palmitos de pijuayo	816.878
Manteca de cacao con índ. de acidez <= 1%	716.300
Pasta de cacao sin desgrasar	659.713
Cacao en polvo	198.283
Panela	600
Total	52.902.373

*Fuente:* ADUANAS

En 2007, el mercado europeo comprendió el 72 por ciento de las exportaciones. Se destaca Bélgica como principal demandante de productos de las empresas campesinas, principalmente de ACOPAGRO que comercializó el 100 por ciento de su oferta exportable como café en grano, cacao en grano y pasta de cacao sin desgrasar. Sin embargo, se continuó avanzando sólidamente en los mercados de Norte América, Asia y Australasia.

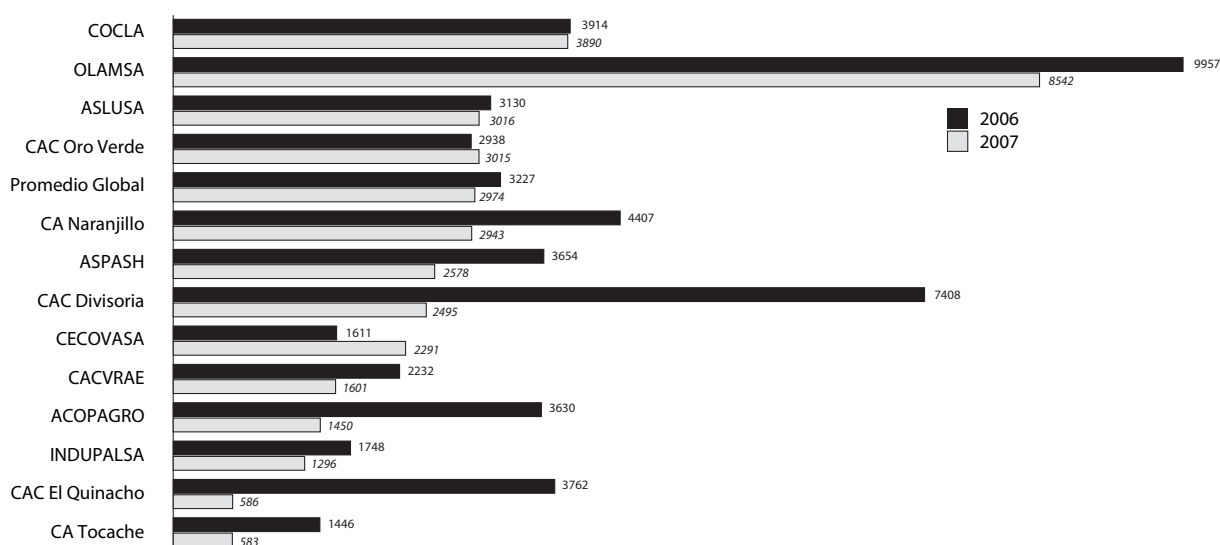
La base productiva agrícola supera las 61.000 hectáreas, que son explotadas por más de 18.000 familias campesinas. En 2007, el ingreso per cápita promedio mejoró en 8 por ciento con respecto a 2006 al pasar de US\$ 2.974 a US\$ 3.227, respectivamente. El sólido avance registrado por OLAMSA en un escenario favorable para el aceite de palma generó mejores beneficios para sus socios palmeros, quienes abandonaron la coca hace, aproximadamente, 15 años para dedicarse a una actividad rentable y sostenible.

*Mercados de destino de las exportaciones de las empresas campesinas vinculadas a ONUD en 2007 (US\$)*



*Fuente:* ADUANAS

### Ingreso per cápita de las familias asociadas a las empresas campesinas vinculadas a UNODC (US\$)



#### Lecciones aprendidas

Los modelos empresariales (asociativos y de capital) promovidos por el programa han permitido desarrollar modelos viables social y económicamente, cuyo sustento se basa en la articulación de la producción de pequeños productores con los mercados nacionales e internacionales, así como en la percepción de la integralidad de la cadena de producción.

OLAMSA (Oleaginosas Amazónica S.A.) es un modelo empresarial (sociedad de capitales) exitoso, cuyo impacto se ve reflejado en los cambios cuantitativos y cualitativos de las condiciones de vida de los productores de palma aceitera accionistas de dicha empresa. Este modelo empresarial ha sido replicado en tres empresas adicionales: INDUPALSA, OLPESA, ASPASH.

Empresas asociativas como la Cooperativa Cafetalera Oro Verde, Valle del Río Apurímac y la Cacaotera ACOPAGRO, entre otras, han logrado un desarrollo importante a nivel institucional, social y económico. Éste les ha permitido diversificar sus actividades y sus mercados.

El éxito comercial de las empresas promovidas por el programa (asociativas y de capitales) tiene un sustento importante en el control social de su producción y sobre todo de su calidad; que le ha permitido mayor acceso a mercados y precios atractivos para sus asociados.

Alianzas comerciales estables y basadas en la confianza que brindan las empresas campesinas al mercado nacional e internacional de ofertar productos de excelente calidad y en volúmenes comerciales.

#### Nuestra experiencia con base en 22 años en el Desarrollo Alternativo ofrece a los gobiernos regionales:

- Desarrollo de capacidades para la formulación de planes y proyectos de desarrollo rural y Desarrollo Alternativo preventivo integrado utilizando como herramienta básica la cartografía satelital y planificación participativa.
- Manejo de la cadena de valor con enfoque integral que articula de manera coherente y competitiva la producción con la organización y el mercado.
- Desarrollo de modelos agroempresariales con pequeños productores validados en el país, que pueden constituirse en polos para el desarrollo regional.
- Desarrollo de metodologías de intervención para proyectos en áreas donde convergen problemas sociales y políticos.
- Manejo y desarrollo de paquetes técnicos para la producción agrícola bajo el concepto de calidad total y conservación del medio ambiente.
- Desarrollo de proyectos forestales y agroforestales para el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL —Protocolo de Kyoto) en áreas degradadas por cultivos ilícitos.
- Monitoreo y evaluación permanente de los proyectos para mejorar la eficacia y eficiencia de las acciones ejecutadas en cada línea de trabajo. Diagnósticos socioeconómicos y de recursos medioambientales ex ante a la intervención, implementación de sistemas de seguimiento y control, y evaluación ex post, actividades que están respaldadas con el soporte técnico (cartografía e imágenes satelitales) y la metodología apropiada para la recolección e interpretación de datos en el campo.









# UNODC

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito

Centro Internacional de Viena, Apartado postal 500, 1400 Viena, Austria  
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

Publicación de las Naciones Unidas  
Impreso en Austria



V.09-86788—Agosto de 2010—1.000