

## INVESTIGACIÓN

# Desafíos socioambientales y las consecuencias indeseadas de la política antidrogas peruana: un análisis en dos antiguos valles cocaleros

Luciana Grillo<sup>1</sup>, Allison Kendra<sup>2</sup>, Álvaro Pastor<sup>1</sup> y Hernán Manrique<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Pontificia Universidad Católica del Perú, PE

<sup>2</sup> Universidad de Stanford, US

<sup>3</sup> Universidad Católica de Lovaina (K. U. Leuven), BE

Autor de contacto: Allison Kendra ([akendra@stanford.edu](mailto:akendra@stanford.edu))

Durante décadas, los gobiernos internacionales y el Estado peruano han luchado por reducir los cultivos ilícitos de coca en los valles que una vez se hallaron entre los mayores productores mundiales de la coca. Las principales estrategias utilizadas en esas intervenciones son la erradicación de cultivos ilícitos y el desarrollo alternativo (DA), los cuales han operado durante más de cuarenta años en Perú. Dichas intervenciones lograron disminuir los cultivos ilícitos de coca en las zonas objetivo y aumentaron el número de agricultores dedicados a cultivos alternativos. Sin embargo, existen factores socioambientales que afectan, a nivel micro, las experiencias que los agricultores han tenido de esas intervenciones, las cuales a veces han tenido consecuencias negativas imprevistas. A partir de una investigación cualitativa en los valles del Alto Huallaga y del Monzón, este artículo detalla los mecanismos por medio de los cuales las vulnerabilidades socioambientales han moldeado la manera en que los actuales y antiguos cocaleros experimentan la erradicación de la coca y las políticas de DA. Sostenemos que las prolongadas políticas de erradicación de la coca y de DA reprodujeron las precariedades sociales y ambientales de ambos valles. En particular, encontramos que: la participación en los programas de DA era por lo general más asequible para aquellos agricultores que contaban con algo más de acceso a recursos; el éxito de los cultivos alternativos se veía a menudo limitado por las condiciones socioambientales; y la recurrente erradicación de coca seguía relegando a los cocaleros marginados a posiciones aun más precarias que con frecuencia los inducían a resembrar coca en bosques más distantes. Por estas razones, el cultivo ilícito de coca continuó —si bien a menor escala y con mayores desafíos para los agricultores— a la par de los esfuerzos por combatirlo. Concluimos el artículo con una discusión sobre estos hallazgos en el contexto de los recientes estudios y de las actuales políticas contra la oferta de drogas que pretenden apoyar la equidad social y el bienestar ambiental.

**Palabras clave:** desarrollo alternativo; erradicación de cultivos ilícitos; desafíos socioambientales; Perú; coca

## Introducción

Durante más de cuarenta años, Perú ha sido un campo de prueba para las políticas antidrogas que buscan reducir la oferta de drogas desde su origen. Las principales políticas de control de la oferta de drogas aplicadas en Perú han sido la erradicación manual de los cultivos ilícitos de coca y la implementación de programas de desarrollo alternativo.<sup>1</sup> Ambas acciones se han concentrado históricamente en la cuenca del Alto Hual-

<sup>1</sup> La actual política antidrogas del Perú permite el cultivo y comercio legal de la hoja de coca a través de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO). Sin embargo, en las últimas dos décadas, más del 90 % de la coca cultivada en Perú ha sido ilegal y se ha destinado a la producción de drogas ilícitas (UNODC, 2018). Además, la resiembra de la hoja de coca está penalizada, según el Decreto Legislativo 1241 de 2015.

laga, ya que el valle del Alto Huallaga (VAH), y más tarde el valle de Monzón, abarcaban las mayores áreas de cultivo ilícito de coca en Perú. Como resultado de la erradicación masiva de coca en ambos valles durante las últimas décadas, la distribución regional del cultivo ilícito de coca ha cambiado sustancialmente.<sup>2</sup>

La reducción de los cultivos de coca y el aumento de los ingresos por hectárea de cultivos lícitos, tanto en el VAH como en el valle de Monzón, son considerados indicadores del éxito de la política nacional antidrogas (UNODC, 2011; PCM, 2020). Con base en ambos casos, nuestra investigación busca problematizar la medición del éxito solo a partir de estos indicadores. Para ello, nuestra investigación destaca algunos de los desafíos socioambientales y las consecuencias imprevistas de la implementación de la política antidrogas a largo plazo y explora cómo los cocaleseros del VAH y de Monzón han experimentado la erradicación y las intervenciones de desarrollo alternativo bajo diferentes esquemas de implementación.

Debido a los efectos a corto plazo que la erradicación de cultivos ilícitos genera en el medio ambiente y en las comunidades locales,<sup>3</sup> muchos actores políticos y de la sociedad civil han pedido que se dé un giro hacia enfoques orientados al desarrollo sostenible en las zonas productoras de drogas (Alimi, 2017). Este cambio amplió la definición de desarrollo alternativo (en adelante, DA), entendido ahora como una estrategia de desarrollo sostenible que busca mejorar la situación socioeconómica de las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos (UNODC, 2019), así como asegurar un uso sostenible de los recursos naturales, en un intento por equilibrar las preocupaciones por el medio ambiente y los objetivos comerciales (UNODC, 2015b, p. 109).<sup>4</sup>

Sin embargo, algunos académicos critican este cambio y cuestionan su capacidad de mejorar el bienestar de las comunidades destinatarias y el uso sostenible de los recursos naturales en la práctica. Estos estudios han sacado a la luz los impactos imprevistos de diversos programas de DA. Por ejemplo, en las zonas productoras de cultivos ilícitos de Afganistán (Attewell, 2017; Bradford, 2019), Myanmar (Meehan, 2020), Colombia (Ballvé, 2012; Ciro, 2020; Parada-Hernández y Marín-Jaramillo, 2021) y Perú (Grillo, 2018; Huamán y Palacios, 2018; van Dun, Cabieses y Metaal, 2013),<sup>5</sup> la promoción de las cadenas de mercado globales y la modernización agrícola en el marco del DA han reproducido en ocasiones las vulnerabilidades y los riesgos que los agricultores experimentan en los mercados legales. Algunos de ejemplos de esto son: 1) el acceso inseguro a la tierra para cultivo y subsistencia, especialmente para aquellos agricultores que arriendan sus tierras y trabajan como recolectores, así como para las mujeres cultivadoras; 2) la privatización de la tierra mediante procesos de acaparamiento a gran escala, que conducen al desplazamiento de las poblaciones locales; y 3) el aumento de la vulnerabilidad de los pequeños productores debido a su exposición a los precios volátiles de los cultivos lícitos y sus dificultades para acceder a tierras fértiles y a insumos que mejoren la productividad del suelo.

Con base en esta evidencia, algunos académicos sostienen que el reciente cambio en la conceptualización del DA adopta una tendencia general hacia el desarrollo orientado al capital (Buxton, 2020; Meehan, 2020). Argumentan que esta narrativa presume que los cultivos ilícitos están relacionados con una falta de desarrollo que se manifiesta en una concentración de pobreza, una falta de acceso a la tierra y a los mercados legales, y una infraestructura agroproductiva deficiente. Por lo tanto, se presume que la integración en las cadenas de mercado globales y la modernización agrícola contribuirán tanto a la reducción de los cultivos ilícitos como a la prevención de su expansión hacia los bosques tropicales, lo cual reduciría la deforestación (Buxton, 2020; Dávalos, Sánchez y Armenteras, 2016). Sin embargo, como demuestran estos académicos, la

<sup>2</sup> Entre los años 2000 y 2011, un promedio del 50 % de la erradicación de coca ilícita del Perú se concentró en San Martín, que incluye el VAH (DEVIDA, 2012, p. 18). Entre los años 2010 y 2019, el 25 % del área total erradicada a nivel nacional se concentró en la cuenca del Alto Huallaga, que incluye al VAH y el de Monzón (DIRANDRO, 2020, p. 15). El VAH y el valle de Monzón fueron reemplazados por nuevos grandes focos de producción ilícita de coca, especialmente en los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro por varios focos emergentes del suroeste y noroeste de la región (UNODC, 2018).

<sup>3</sup> Académicos observaron que la erradicación aérea y manual en la región andina puede conducir a que la producción ilícita de coca se traslade a las selvas tropicales, a epicentros de biodiversidad [*hotspots*] y a resguardos indígenas, provocando una mayor deforestación y el desplazamiento de las poblaciones locales (Dávalos *et al.*, 2011; Killeen *et al.*, 2008; Moreno-Sánchez, Kraybill y Thompson, 2003; Rincón-Ruiz y Kallis, 2013; Rincón-Ruiz *et al.*, 2016; Salisbury y Fagan 2013).

<sup>4</sup> Los enfoques conceptuales del DA han pasado de centrarse en la sustitución de los cultivos para la producción de drogas ilícitas a un esquema más amplio de desarrollo sostenible destinado a cambiar la estructura económica de las zonas productoras de dichos cultivos (véase Alimi, 2017; Brombacher y Westerbarkei, 2019). Para otras perspectivas sobre el carácter evolutivo del concepto de DA y su aplicación exitosa, véanse Alimi, 2019; Brombacher y Westerbarkei, 2019; Diskul *et al.*, 2019; Diskul *et al.*, 2021.

<sup>5</sup> Incluso, en lo que respecta a la historia de éxito más reconocida del desarrollo alternativo de larga duración, en Tailandia, Anderson (2017) sostiene que, aunque este proceso ayudó a eliminar el cultivo de opio y a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población afectada, representó grandes costos culturales para las tribus de las colinas (Anderson, 2017, p. 57).

relación entre el desarrollo alternativo, los cultivos ilícitos y los impactos socioambientales es más compleja en la práctica de lo que sugieren estas narrativas.

Los datos que presentamos y analizamos en este artículo representan un esfuerzo académico más amplio por examinar las transformaciones socioambientales ocasionadas por las actividades desarrollistas de la política de control de drogas, incluyendo cómo sus impactos son moldeados por factores tales como las condiciones socioeconómicas de los cultivadores (Ciro, 2020; Grillo, 2018), los factores ecológicos (Attewell, 2017) y el género (Parada-Hernández y Marín-Jaramillo, 2021). Con esto, el artículo contribuye a una creciente literatura sobre estos temas, incluso los que conciernen a Perú. En el VAH y Monzón, las acciones de erradicación de la coca han demostrado ser causantes de una alteración en la dinámica local, no solo porque afectan las actividades económicas ilegales, sino también porque imponen fuertes presiones sobre las familias que dependen del cultivo de la coca para mantener sus medios de subsistencia (Heuser, 2017b; van Dun, 2012). Aunque la erradicación y la re-erradicación han reducido con éxito el área de coca cultivada, el éxito inherente a las intervenciones del DA en estas regiones requiere más debate.

Si bien un objetivo primordial del DA es generar una economía alternativa para los afectados por la erradicación, los enfoques convencionales de tipo descendente, que implican una escasa participación de los agricultores de las organizaciones de base en los procesos de toma de decisiones, no suelen tener en cuenta la experticia agrícola local ni las preferencias sociales de los agricultores con respecto a determinados cultivos. Es bien probable que estos enfoques no aumenten la participación de los más afectados por la erradicación (Buxton, 2015, p. 38; van Dun, Cabieses y Metaal, 2013). Como demuestra el caso del valle del Monzón, los agricultores que más se benefician de los programas de DA suelen ser aquellos que son más fáciles de contactar, que no dependen totalmente de la coca y que cuentan con los recursos suficientes como para hacer una transición exitosa hacia una economía alternativa; lo cual exacerba los existentes patrones del desarrollo desigual (Grillo, 2018). Estos patrones se complican aún más en Perú debido a las desigualdades sociales y económicas relacionadas con la raza, la clase y el género (Thorp y Paredes, 2010), incluida la discriminación, pasada y presente, contra las personas indígenas y mestizas por su uso tradicional de la coca (Durand, 2014; Morales, 1989; van Dun 2009). Muchos académicos han demostrado cómo la guerra contra las drogas, tal y como se ejecuta en los Estados Unidos (Alexander, 2012; Provine, 2011), en las Américas (Bourgeois, 2015; Paley, 2015) y a nivel mundial (Díaz-Cotto 2005; Muehlmann 2018), perpetúa las desigualdades raciales, de género y de clase. Los hallazgos presentados en este artículo contribuyen con un análisis sobre la manera en que una fórmula de la guerra contra las drogas —la erradicación de cultivos ilícitos y los programas de desarrollo alternativo destinados a eliminar la producción de cultivos ilícitos— interactúa con las desigualdades sociales, en las dos zonas de estudio peruanas aquí descritas.

Nuestra investigación contribuye a esta literatura con datos etnográficos y cualitativos que destacan componentes socioambientales interrelacionados que aún son poco tenidos en cuenta en los análisis sobre la erradicación y la implementación del DA. También demuestra cómo la implementación de estrategias de control de los cultivos de coca está necesariamente integrada en las estructuras y desigualdades socioambientales, así como en los nuevos tipos de precariedad resultantes de la apertura de los mercados agroindustriales. Argumentamos que estos factores forjan la manera en que los agricultores participan y responden a las intervenciones antidrogas estatales. Estas siguen siendo relevantes —aunque el concepto de DA haya virado hacia narrativas más abarcadoras de desarrollo sostenible y hacia una sucesión más adecuada entre los programas de erradicación y los de DA—, porque las complejas dinámicas locales de estas zonas seguirán siendo una presencia subyacente que los programas de DA tendrán que abordar y afrontar.

En este artículo, arrojamos luz sobre las experiencias de los actuales y antiguos coccaleros, inmersos en largos procesos de transformación socioecológica en zonas que fueron importantes centros de tráfico de drogas. En lugar de evaluar la eficacia de determinados programas de erradicación o de DA, este artículo aplica un enfoque antropológico a los estudios sobre políticas, a fin de analizar cómo se han implementado y experimentado esas políticas en la práctica y examinar de manera crítica las relaciones de poder y los patrones de inclusión y exclusión (Tate, 2020). De esta manera, analiza un largo proceso —que ha combinado “el palo” (la erradicación) con “la zanahoria” (diferentes esfuerzos de desarrollo)— y se centra en el modo en que los coccaleros han percibido y experimentado la implementación de políticas antidrogas en ambos valles coccaleros.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, describimos las metodologías que conforman la base de nuestra investigación. En segundo lugar, presentamos una breve historia de la implementación de las políticas antidrogas en el VAH y del Monzón y destacamos los contextos sociales, políticos y ambientales en los que se inscribió dicha implementación. En tercer lugar, presentamos la evidencia cualitativa del trabajo de campo etnográfico y sociológico realizado en ambos valles. Para ello, exponemos aquí

nuestros tres principales hallazgos sobre las maneras en que los actuales programas de erradicación de coca y de desarrollo alternativo (DA) interactúan con las condiciones sociales y ambientales en estas regiones: 1) la participación en los programas de DA impuso barreras a los agricultores más marginados; 2) el éxito de los cultivos alternativos se vio limitado por condiciones socioambientales que los programas de DA a menudo no tuvieron en cuenta o no superaron; y 3) la recurrente erradicación de la coca a veces dio lugar a la expansión del territorio involucrado en su cultivo y aumentó la precariedad de los agricultores. En conjunto, estos hallazgos sugieren que la política de drogas peruana, tal y como se ha implementado en el VAH y del Monzón —los dos casos de éxito del DA más promovidos por el Estado peruano— recrea las desigualdades socioambientales en condiciones que no siempre se reportan en las habituales métricas de éxito del Gobierno. Estas métricas suelen incluir los gastos gubernamentales en las zonas de intervención, la cantidad de hectáreas de coca erradicada y las derivaciones que se producen de esa cantidad, como el porcentaje de producción y el comercio de cocaína que se evita. Nuestro artículo concluye con una discusión sobre nuestros hallazgos en el contexto de los estudios académicos y las políticas públicas recientes.

## Metodología

Este artículo se basa en un trabajo de campo etnográfico y sociológico, que incluye entrevistas semiestructuradas y observación participante que incluyen agricultores mestizos e indígenas, miembros de la comunidad, y funcionarios estatales y de desarrollo dedicados a la implementación de las políticas antidrogas y a los programas de desarrollo alternativo en el VAH y el valle del Monzón del Perú. Específicamente, se presentan y analizan los datos de dos proyectos de trabajo de campo diferentes.

Uno de los proyectos consistió en dos semanas de trabajo de campo realizado en el Valle de Monzón y Lima en el 2018 (abril; agosto-septiembre). La investigación aplicó una simple estrategia de estudio de caso, que permite investigar en profundidad un fenómeno contemporáneo y poco estudiado, dentro de su contexto real, con la intención de explorar su configuración y aclarar las características de otros fenómenos similares, y contribuir así al desarrollo de explicaciones teóricas (Della Porta y Keating, 2013; Yin, 2003). El caso se estudió con un enfoque cualitativo, lo cual permitió recolectar datos por medio de la observación, las entrevistas y las conversaciones casuales, y explorar cómo un fenómeno es interpretado por quienes participan en él (Weiss, 1994). El trabajo de campo en este valle se llevó a cabo en múltiples pueblos, antes cocaleros, donde se implementaron programas de erradicación y de DA, y en Tingo María, donde también se entrevistó a funcionarios estatales locales.

En este proyecto, se realizaron entrevistas semiestructuradas a 38 agricultores y a 16 funcionarios y empleados estatales que participan en operaciones de reducción de cultivos ilícitos y de DA. De los 38 agricultores entrevistados, 25 eran hombres y 13, mujeres. De ellos, 4 eran jóvenes (15–29 años), 33 eran adultos (30–59 años) y 1 era un anciano (>60 años). Se entró en contacto con ellos mediante una estrategia de bola de nieve, iniciada múltiples veces, lo cual permitió acceder a grupos de agricultores de la misma red social, sin limitar el estudio a uno en particular. El trabajo de campo también incluyó la observación participante en chacras y oficinas de cooperativas, donde fue posible observar el cultivo, la producción y la comercialización de cacao y café. Entre los funcionarios, empleados y expertos estatales entrevistados en Lima y en Monzón había ingenieros del Proyecto de Recuperación de Suelos, así como funcionarios públicos de la institución antidrogas del Perú, DEVIDA (Comisión para el Desarrollo y Vida sin Drogas), incluida su Oficina Zonal de Tingo María, así como también la Oficina de Coordinación de Monzón y su oficina central en Lima.

El segundo proyecto consistió en casi dos años de trabajo de campo etnográfico en el VAH y en Lima entre 2015–2018 (junio-agosto del 2015; julio-septiembre del 2016; agosto del 2017-septiembre del 2018). Mediante un enfoque etnográfico fundamentado que trató cada método como un estudio parcial y situado (Clarke 2012), se recolectaron y analizaron los datos de manera iterativa a lo largo del trabajo de campo, para así permitir que los patrones y temas emergieran en respuesta a las preguntas de la investigación mientras se dejaba abierta la posibilidad de nuevos encuadres (Corbin y Strauss, 2014). Este método comparativo y constante permitió realizar encuadres teóricos e interpretaciones sin sobredeterminar los resultados de la investigación, lo cual permitió una investigación etnográfica inductiva (Charmaz y Mitchell, 2001). El trabajo de campo en el VAH se realizó en múltiples pueblos, actual o antiguamente cocaleros, que participaban en programas de DA y producían cultivos alternativos (cacao y café), así como en Tocache y Tingo María, donde suelen encontrarse las oficinas locales de las instituciones estatales.

Para este proyecto, se entrevistó a 57 agricultores del VAH y habitantes de los pueblos y a 26 funcionarios dedicados a la erradicación de la coca y a las operaciones de DA. Los agricultores del VAH y los residentes del pueblo fueron seleccionados mediante un muestreo estratificado, basado en el tiempo que habían vivido en la zona (<10 años; 10–30 años; >30 años), y mediante un muestreo de bola de nieve. Los funcionarios

estatales y de desarrollo que fueron entrevistados se seleccionaron con base en actores institucionales clave y en un muestreo de bola de nieve a partir de contactos locales. Todas las personas entrevistadas e involucradas en el trabajo de campo eran adultos informados y consintientes, incluidos hombres, mujeres y personas de género no binario, de diferentes rangos de edad, experiencias de vida, actividades laborales, clases socioeconómicas, habilidades y estructuras de parentesco.

En este proyecto también se llevó a cabo la observación participante de las prácticas cotidianas de los agricultores, los habitantes del pueblo y los operadores del programa de DA. Estas actividades incluyeron a quienes ejercían labores de cultivo, procesamiento y distribución local de cacao y café, así como a quienes tenían otras estrategias de subsistencia. También incluyeron la participación en diferentes operaciones de los programas de DA, como asistir a las escuelas de campo, a reuniones con cooperativas locales y visitas con compradores de cacao nacionales e internacionales. Entre los actores institucionales involucrados, se contó con DEVIDA, CORAH (Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga), CODEHUALLAGA (La Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en la Zona del Huallaga) y con la USAID (The United States Agency for International Development) de los Estados Unidos.

Ambos proyectos abordaron temas que van más allá del alcance de este artículo, pero que tenían características comunes relacionadas con los temas aquí tratados. En ambos proyectos, las preguntas de las entrevistas formuladas a los agricultores y habitantes de los pueblos se centraron en sus experiencias y percepciones sobre los proyectos estatales, la erradicación de la coca, los programas de desarrollo alternativo y las economías de cultivos alternativos, así como a sus experiencias y percepciones sobre sus estrategias de subsistencia, actividades laborales, finanzas, propiedad de la tierra y vida cotidiana. Así mismo, las preguntas de las entrevistas formuladas a los funcionarios de desarrollo se enfocaron en sus experiencias y en sus percepciones sobre la región, antes de la implementación de los programas de erradicación y de DA, en cómo se implementaron las políticas y en los efectos de estas en la región. En lugar de comparar directamente los valles del Alto Huallaga y del Monzón —lo cual no permite nuestra metodología—, este artículo trata los temas generales que resultaron similares en nuestros análisis independientes de cada región. Esta forma de colaboración se une a los esfuerzos recientes de investigadores etnográficos y de las ciencias sociales en la coproducción de conocimiento, incluido el relacionado con temas tradicionalmente aislados entre las ciencias sociales y las naturales (Choy *et al.*, 2009). Como coautores de este artículo, destacamos las conexiones y los matices que hemos visto en múltiples lugares en el Perú con el fin de demostrar las problemáticas persistentes y urgentes que existen en la intersección de las políticas de drogas ilícitas, el medio ambiente, y la equidad social y económica.

## **Implementación de la política de drogas en el valle del Alto Huallaga y del Monzón**

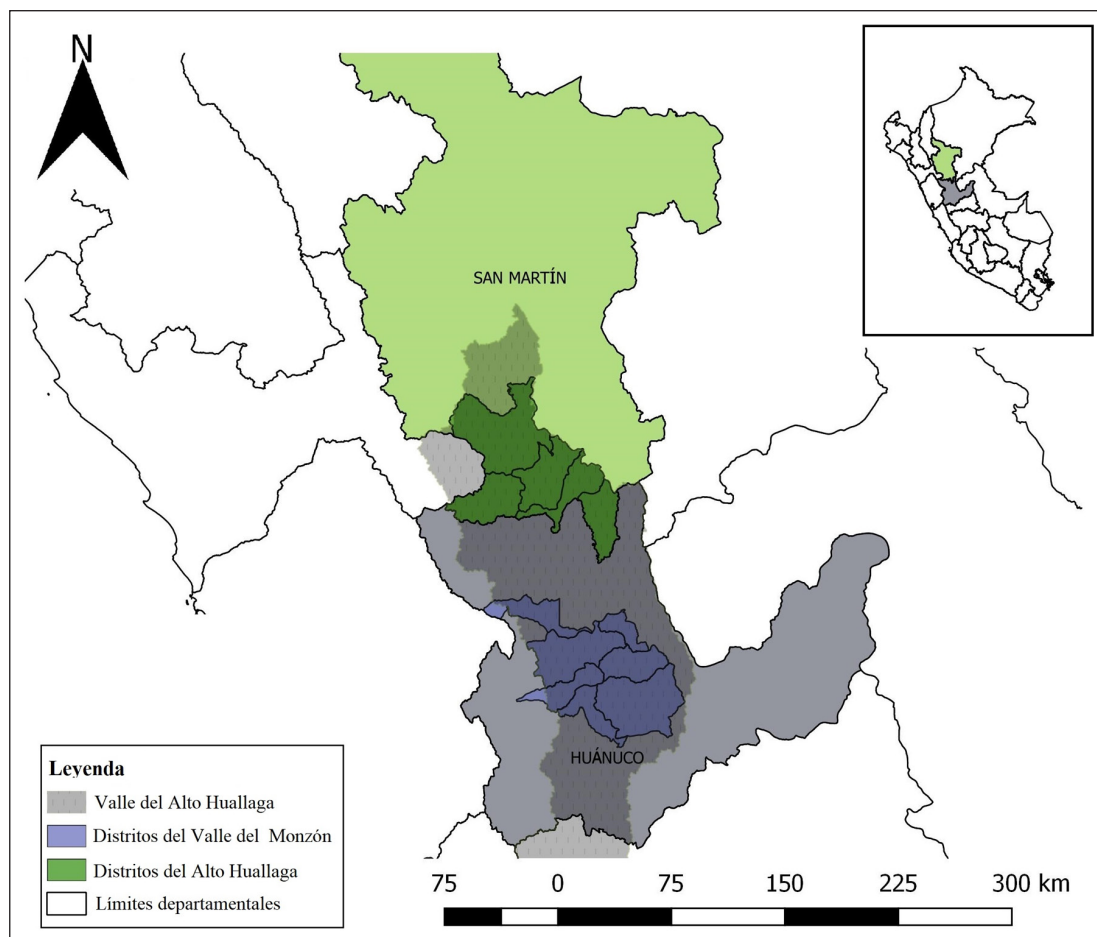
Durante mucho tiempo se ha considerado que la política antidrogas en el Perú está muy influenciada por las agendas internacionales y aplica un estricto cumplimiento de las metas operativas que favorece la erradicación por encima del desarrollo alternativo (Cotler, 1999; Ponce, 2016). No obstante, en un principio, cuando se emitieron las políticas antidrogas contemporáneas en el Perú, las agencias de cooperación internacional tuvieron dificultades para coordinar y focalizar las intervenciones, debido a la inexistencia de un organismo nacional contra las drogas. No fue sino hasta 1996 que se estableció CONTRADROGAS (Comisión de Lucha contra el Consumo de Drogas) —la cual luego se convertiría en DEVIDA— como entidad nacional a cargo de la política antidrogas. Sin embargo, hasta el 2007, DEVIDA no tenía la facultad de administrar los fondos que obtenía de donantes internacionales, sino tan solo la de coordinar y supervisar su inversión en programas y proyectos (DEVIDA, 2006). La literatura reciente ha reportado los múltiples y constantes desafíos y las deficiencias que ha tenido DEVIDA, entre ellas su excesiva dependencia de los donantes internacionales (Cabieses, 2010; Manrique, 2017; Torres, 2013), sus fricciones con otras agencias gubernamentales (Zevallos, 2015), así como también sus limitaciones para articular sus objetivos con los de los actores locales (Zevallos y Casas, 2019).

DEVIDA, como agencia coordinadora de la política de drogas en Perú, se ocupa de las oficinas gubernamentales en múltiples niveles. La erradicación de la coca se lleva a cabo a través del CORAH (Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga)<sup>6</sup> bajo la responsabilidad del

<sup>6</sup> Si bien el nombre del CORAH hace alusión tan solo al Alto Huallaga, esta oficina se ha hecho cargo de la erradicación a nivel nacional desde 1994.

Ministerio del Interior y en coordinación con DEVIDA. Entretanto, cuando el Perú pasó de ser considerado un país en desarrollo a ser un país de ingresos medios, recibió menos ayuda de los donantes internacionales y aumentó el uso de sus fondos públicos en la lucha contra el narcotráfico (DEVIDA, 2017a). En los últimos años, los proyectos de DA se han implementado a través del PIRDAIS (Programa Presupuestal de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible), financiados principalmente con fondos públicos. Bajo la supervisión del PIRDAIS, DEVIDA coordina, con diversas oficinas del Gobierno central, así como con los gobiernos regionales y locales, la transferencia de fondos públicos para la ejecución de proyectos enmarcados en las dimensiones del PIRDAIS (DEVIDA, 2017b).<sup>7</sup>

Las dos regiones que se analizan en este artículo —el VAH, en la parte sur de la región de San Martín, y Monzón, en la parte oriental de Huánuco (véase la **Figura 1**)— comparten características similares en lo que respecta a su participación en el tráfico de drogas, pero difieren en lo concerniente a las intervenciones y los resultados de las políticas antidrogas. Si bien ambos valles tienen una larga historia de cultivo de coca y alguna vez formaron parte de la industria legal de la cocaína a principios del siglo XX (Gootenberg, 2008), solo después del fracaso de la colonización de la selva alta del Perú, dirigida por el Estado durante los años 1960–1970, surgieron como actores clave en el mercado ilegal de la cocaína (Paredes y Manrique, 2018). Sin embargo, ambos valles no recibieron el mismo tipo de atención por parte del Gobierno peruano ni de



**Figura 1:** Mapa que representa el VAH y Monzón; ambos forman parte de la cuenca del Alto Huallaga. Fuente: Instituto Geográfico Nacional (s. f.).

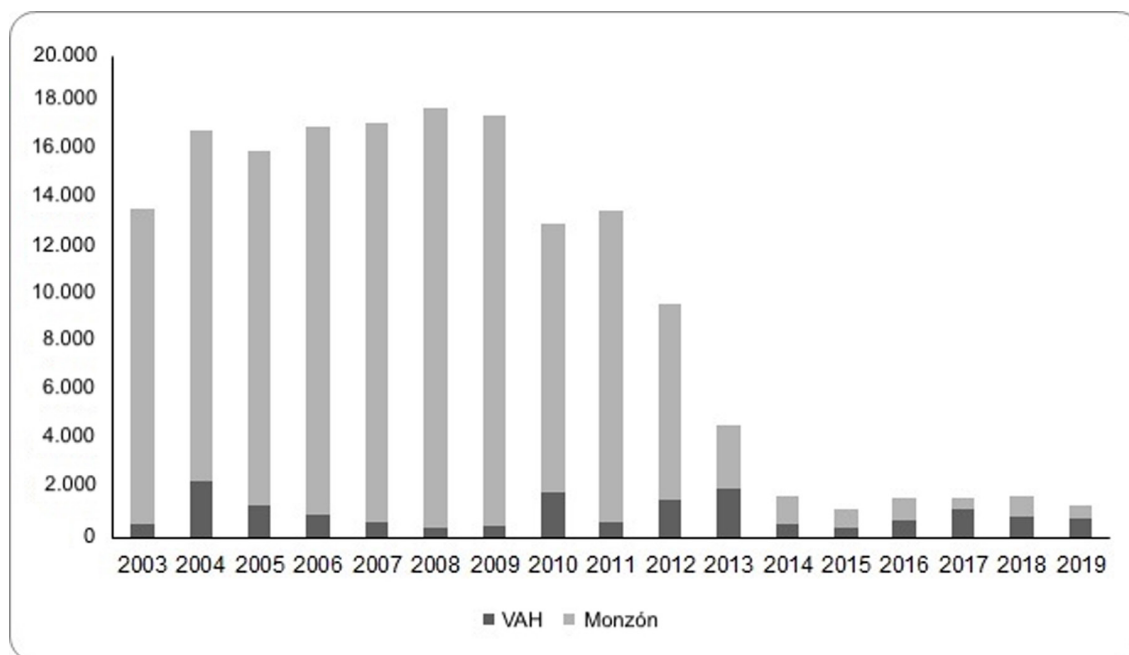
<sup>7</sup> El PIRDAIS es un modelo de desarrollo alternativo que busca vincular actores de diferentes niveles (internacional, nacional y local) y sectores (estatal, privado y sociedad civil) con el fin de abordar los aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos que fomentan el cultivo ilícito de coca. Sus dimensiones son: 1) económica, enfocada en la promoción de productos alternativos, modelos de negocio para dichos productos y mejora de la infraestructura productiva; 2) social, orientada a reducir la brecha de las necesidades básicas; 3) ambiental, dirigida a la recuperación de áreas degradadas y la generación de planes de ordenamiento territorial; y 4) política, centrada en el fomento de la participación de las organizaciones civiles locales y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales (DEVIDA, 2017a, pp. 35–36). La financiación de los programas de DA por parte de la cooperación internacional se redujo, pero su apoyo financiero a programas específicos no ha cesado (DEVIDA 2017a, pp. 77–78).

la cooperación internacional. Aunque la implementación temprana de la erradicación y del DA, en los años 1980, fue posible en algunas de las zonas del VAH menos inmersas en el conflicto armado que ocurría en el Perú en esa época, esos esfuerzos continuaron ausentes en Monzón hasta años recientes. Asimismo, si bien las políticas de drogas se implementaron en el VAH a través de una extensa red de agencias de cooperación internacional a lo largo de cuatro décadas, Monzón ha sido un receptor reciente de estos programas, principalmente bajo la administración de DEVIDA.

La relativa derrota de los grupos insurgentes en la década de 1990 permitió que más sectores del vah se incorporaran gradualmente a los programas de desarrollo rural y a un muy pospuesto proceso de construcción del Estado. Sin embargo, el Estado continuó siendo incapaz de intervenir en Monzón, que aún era un bastión del cultivo ilícito de coca bajo la protección de los grupos armados (Casas y Ramírez, 2017; Heuser, 2017a; Heuser, 2017b). En estas circunstancias, la erradicación y el da comenzaron a priorizar las provincias de San Martín del vah. A principios de la década del 2000, San Martín había reducido de manera considerable las hectáreas de coca cultivada (de más de 28.000 hectáreas a menos de 1.500 hectáreas) y tenía la mayor proporción (~60 %) de comunidades participantes en los programas de da a nivel nacional (Manrique, 2017). Por su parte, Monzón aumentó el cultivo de coca y, a principios de la década del 2000, tenía más del doble de coca que el vah (unodc, 2005), lo que lo convirtió en uno de los mayores y más antiguos centros de narcotráfico, donde aún hacía falta implementar las políticas antidrogas peruanas.

Durante la última década, San Martín y vastas zonas del VAH fueron acreditadas internacionalmente y reconocidas como casos exitosos de antiguos valles cocaleros que se beneficiaron del DA (UNODC, 2011b). La región de San Martín llegó a ser globalmente conocida no solo por haber dejado atrás la coca, sino también por estar entre los principales productores de cultivos respaldados por los programas de DA (p. ej., palma aceitera, cacao y café). A estas experiencias en San Martín se les dio el nombre de “modelo San Martín”, con el propósito de implementar sus mejores prácticas en otros valles cocaleros donde las políticas de drogas no habían tenido éxito o aún no se habían implementado (UNODC, 2011b; véanse los años 2003–2012 en la **Figura 2**).

Sin embargo, esta elaboración de la experiencia de San Martín como modelo deja de lado la compleja y no lineal historia del narcotráfico y de la implementación de las políticas antidrogas en la región, que implicó más de treinta años de ensayo y error en la aplicación de unas políticas, apoyadas por una extensa red de coaliciones (inter)nacionales y locales, que difícilmente se podrían replicar en otros lugares (Augusto, 2018;



**Figura 2:** Cultivo de coca (hectáreas) en el vah y Monzón, 2003–2019.

Fuente: Tabulado a partir de UNODC, 2004–2018 (2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011a, 2012, 2013, 2014, 2015a, 2016, 2017, 2018). Los datos de los años 2018 y 2019 se obtuvieron de DEVIDA (2020b) y DEVIDA-SISCOD (s. f.).

Manrique, 2017).<sup>8</sup> Esta interpretación reductiva de la experiencia de San Martín pasa por alto el hecho de que, mientras el papel de San Martín en el tráfico de drogas disminuía, el adyacente valle de Monzón experimentaba un enorme auge del cultivo de coca, que en el 2012 representaba el 16 % del total de hectáreas de coca ilícita en el Perú (DEVIDA, 2015a). También omite reconocer la intensificación de las vulnerabilidades sociales y económicas (p. ej., la inseguridad alimentaria) de aquellos agricultores menos privilegiados que, por no poseer tierras, se les dificultaba acceder a suelos fértiles al participar en los programas de DA, como se verá en la descripción de nuestros hallazgos.

Tras años de varios infructuosos esfuerzos de erradicación en Monzón (además de eficaces y selectivas operaciones militares y policiales dirigidas a líderes locales de alto perfil), las fuerzas de seguridad peruanas finalmente lograron erradicar la coca del valle en el 2012 (Grillo, 2018). La estrategia general de estas intervenciones se dividió en tres etapas: 1) operaciones policiales antisubversivas y de interdicción; 2) erradicación forzosa intensiva de la coca ilegal; y 3) actividades posteriores a la erradicación y programas de DA (DEVIDA, 2015a). Los esfuerzos de erradicación redujeron drásticamente el cultivo ilícito de coca en Monzón (véanse los años 2013–2019 en la **Figura 2**). Solo entre el 2012 y el 2013, el área de cultivo de coca ilícita se redujo de más de 6.500 hectáreas a menos de 250 hectáreas. Como consecuencia, en solo un año, el valle pasó de producir el 16 % a producir menos del 0,45 % del total de la superficie nacional cultivada (UNODC 2013; UNODC 2014). Aunque la erradicación estuvo acompañada de acciones inmediatas y de corto plazo destinadas a aliviar los impactos socioeconómicos de la erradicación (DEVIDA 2015; DEVIDA 2017a), la masiva perturbación de la economía local impuso una enorme carga sobre las familias que dependían de la coca para mantener sus medios de subsistencia y acceder a las necesidades básicas, en una zona donde más del 60 % de la población vivía en condiciones de extrema pobreza (Heuser, 2017b).

Al igual que en el caso de San Martín, el Gobierno peruano decidió divulgar su intervención en Monzón como una victoria del Estado (véanse las **Imágenes 1–3**) y circuló publicaciones y folletos sobre esto a nivel nacional e internacional. La narrativa oficial se presentó como una historia de “rescate” del narcotráfico y el terrorismo, y como prueba de que el Gobierno podía garantizar oportunidades productivas lícitas (DEVIDA A 2015a). Después de difundir la experiencia de Monzón como un caso emblemático de DA, el Gobierno hizo rápidamente otro esfuerzo por mostrarle a la comunidad internacional que el Perú era capaz de luchar contra el narcotráfico a la vez que promovía el DA. La formalización por parte de DEVIDA del “modelo de desarrollo alternativo peruano” sostenía que el Estado había podido detener el tráfico de drogas ilícitas, a la vez que generaba un círculo virtuoso de DA, por medio de una compleja fórmula que incluía intervenciones multidimensionales de seguridad, erradicación, programas de poserradicación, generación de oportunidades productivas lícitas y esfuerzos de recuperación ambiental (DEVIDA 2015b).

Pese a la considerable reducción en las hectáreas de coca ilícita —que fue la base para proclamar el éxito del “modelo de desarrollo alternativo peruano”—, la coca está lejos de ser eliminada en estas dos regiones (UNODC, 2018). Las fuentes disponibles difieren en sus estimaciones de la cantidad de coca cultivada. Mientras DEVIDA (2020b) sostiene que el cultivo de coca en el VAH y Monzón aumentó de 1.099 hectáreas a 1.527 hectáreas en el periodo de 2015–2019, la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP, 2020) hace poco reportó un significativo aumento en la cantidad de coca cultivada en estas regiones, de 1.800 hectáreas, en el 2018, a 3.780 hectáreas en el 2019.<sup>9</sup> Estas cifras revelan que la resiembra de coca es frecuente en ambos valles. Mantenerlos “libres” de coca supone un alto costo para el Estado peruano porque esto exige erradicar las mismas zonas año tras año, debido a que la coca se sigue sembrando. El CORAH erradicó en ambos valles un promedio de más de 9.000 hectáreas de coca por año,

<sup>8</sup> Los programas de DA comenzaron a implementarse en el VAH en 1981, con proyectos de la USAID que imponían la condición explícita de la erradicación previa de la coca, antes de participar. A mediados de la década de 1980, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP, por sus siglas en inglés) también implementaba programas de DA a pequeña escala en el VAH, aunque no exigían la erradicación previa. Los documentos de la USAID de la década de 1990 son claros en lo referente a la necesidad de concentrar los esfuerzos de erradicación y de DA en zonas clave y seguras como la de San Martín. En medio de la caída de los precios de la coca, a mediados de los 1990, la USAID y el UNDCP renovaron sus programas de DA a mayor escala. Con rigidez institucional [*path dependence*], la agencia alemana GIZ estableció, a principios de la década de 2000, un ambicioso programa de DA en la región de Tocache-Uchiza (al sur de San Martín) que apoyó la industrialización de los productos agrícolas y la formalización de los pequeños agricultores, sin la condición de la erradicación previa. Para más detalles sobre los múltiples programas de cooperación al desarrollo y las coaliciones locales que operan en San Martín, véanse Manrique (2017) y Augusto (2018).

<sup>9</sup> Existe una controversia en torno a la medición de los cultivos de coca de DEVIDA y la ONDCP. Según DEVIDA, la entidad estadounidense no contabiliza la coca erradicada el año anterior ni la destinada al comercio legal y, por tanto, sobreestima la superficie cultivada en Perú (véase DEVIDA, 2020a). Las diferencias en los resultados han sido calificadas como una “danza de las cifras” entre estos dos organismos antidrogas (Cabieses, 2020).





**Imágenes 1, 2 y 3:** Los murales del vah y de Monzón anuncian programas de desarrollo alternativo. La Imagen 1, del Valle de Monzón, “El futuro está en tus manos. Vive tranquilo, vive mejor”, muestra a una mujer con un niño, ambos con frutos de cacao; al lado, los logotipos de DEVIDA y USAID. La Imagen 2, del Valle de Monzón, “Siembra tu futuro, cosecha paz y desarrollo. Desarrollo alternativo, el cambio es hoy”, muestra a un hombre cargando un costal lleno, con plantas de café y cacao en el fondo; al lado, los logos de DEVIDA y del Estado peruano. La Imagen 3, del VAH, contiene murales con las mismas frases e imágenes, cada una con logos de DEVIDA y del Estado peruano. Fuente: Fotografías de Luciana Grillo y Allison Kendra.

entre el 2013 y el 2017, de las cuales un gran número era coca que había sido plantada después de previas erradicaciones (UNODC, 2018; DIRANDRO, 2020).

### **Evidencia etnográfica y cualitativa del VAH y de Monzón**

En esta sección presentamos los resultados de nuestra investigación antropológica y sociológica sobre la implementación y la experiencia de los programas de erradicación de coca y de desarrollo alternativo en estas dos regiones. Como estas políticas se implementaron durante y antes de nuestro trabajo de campo, nuestros hallazgos reflejan las experiencias, pasadas y presentes, que ha tenido la gente con la implementación de la erradicación y el desarrollo alternativo. Al analizar esta evidencia, describimos tres maneras en que la implementación de los programas de erradicación de coca y de DA interactuó con las condiciones sociales y ambientales en estas regiones: 1) la participación en los programas de DA puso barreras significativas a los agricultores marginados que tenían menos acceso a recursos financieros, materiales y ambientales; 2) el éxito de los cultivos alternativos se vio con frecuencia limitado por factores socioambientales, como la calidad de la tierra y la capacidad de inversión, en modos que los programas de DA no tuvieron en cuenta o no superaron; 3) la erradicación recurrente a veces aumentaba la precariedad de los agricultores y ocasionaba la expansión de los terrenos involucrados en el cultivo ilícito de coca, debido a que los agricultores que más dependían de la coca a menudo seguían sembrándola bosque adentro.

### ***Barreras socioambientales a la participación en el desarrollo alternativo***

Nuestras entrevistas, la observación participante y el análisis sugieren que los agricultores de ambos valles enfrentan importantes barreras socioambientales para participar en los programas de desarrollo alternativo. Por ejemplo, los cultivos alternativos lícitos que estos programas promovían, como los de cacao y café, requerían condiciones ambientales y económicas a las que no todos los agricultores tenían acceso. Estas condiciones solían consistir en factores como la capacidad del agricultor de invertir a largo plazo, tener acceso a tierras fértiles, disponer de medios de transporte apropiados para trasladar sus productos de los campos agrícolas a la plaza de mercado y tener conexión con mercados justos para sus productos. Como tales, estos programas se basaban en unos supuestos implícitos que debían cumplirse para que sus beneficiarios estimaran el modelo propuesto adecuado o potencialmente rentable.

En consecuencia, los agricultores que más podían participar en los proyectos de DA eran aquellos que tenían acceso a tierras en donde podían cultivar productos alternativos, así como también acceso a financiación para comprar fertilizantes, análisis de suelos y otras tecnologías agrícolas de las que dependían implícitamente los programas de DA.<sup>10</sup> También eran los que tenían suficientes ahorros u otros tipos de ingresos que les permitían esperar los tres o más años que requieren los cultivos de cacao y café para ser productivos y potencialmente rentables. En este sentido, la manera en que se construyeron e implementaron los programas de DA con frecuencia implicaba que los agricultores más dispuestos y capaces de participar en los programas de DA eran aquellos que tenían privilegios relativamente mayores que sus pares. Aunque estos agricultores algo más privilegiados tuvieran en cierta medida que seguir dependiendo económicamente de la coca ilícita, reunían las condiciones sociales y financieras que les permitían tener la disposición y capacidad de al menos invertir también sus recursos en cultivos alternativos.<sup>11</sup> Por medio de estos mecanismos, los programas de DA a menudo excluían de manera implícita a los cultivadores de coca más marginados y reproducían involuntariamente las desigualdades sociales.

En estas condiciones también intervinieron factores ambientales. Dado que la coca tiende a cultivarse como un monocultivo, sembrado siempre en la misma parcela, uno de los problemas relacionados con su cultivo es la degradación del suelo. A diferencia de lo que ocurre con los cultivos destinados para consumo

<sup>10</sup> Al describir las condiciones de las que dependían los proyectos de DA (p. ej., acceso a la tierra, así como la financiación para adquirir pruebas de suelo, entre otras) no queremos decir que los proyectos exigieran de manera explícita que los agricultores tuvieran acceso a estos recursos para poder participar. Más bien, observamos que estos factores a menudo llegaban a determinar si los agricultores (o, en algunos casos, los responsables del DA) veían su participación como una opción y si tenían más o menos éxito al participar. Vimos que los proyectos de DA a veces, pero no siempre, proporcionaban ciertos recursos (como fertilizantes o acceso a pruebas de suelo) a sus participantes, pero que estas provisiones no siempre se ajustaban a lo que los agricultores necesitaban o podían utilizar para tener éxito en el proyecto.

<sup>11</sup> Otro componente importante de esta situación es que, cuando el Estado llevaba a cabo la erradicación, no siempre sabía de quién era la coca que erradicaba porque gran parte de ella se cultivaba en tierras sin título. Tampoco sabía siempre dónde vivían los agricultores afectados, ya que las chacras de coca podían estar lejos de los pueblos donde estos residían habitualmente y las que colindaban unas con otras podían pertenecer a los que vivían en pueblos diferentes. Por estas razones, no solía haber garantía de que se les ofrecería, a los agricultores a quienes se les erradicaba la coca, la oportunidad de participar en los proyectos de DA.

humano, los agricultores tendían a utilizar agroquímicos de manera intensiva y a remover muy poco la tierra cuando cultivaban la coca ilícita. Además, dadas las características de la planta, la coca tiene la facilidad de crecer en terrenos menos aptos para la agricultura. Como observó un agricultor de Monzón,

Si hacemos un análisis, estas tierras no son tan, no son tan productivas [...] La coca es un arbusto que, que crece en cualquier lugar. Es un, es un arbusto muy tolerante a la acidez del suelo, entonces no es como el café, no es como el cacao, u otras plantas que requieren de terrenos bien fértiles para poder vivir. La coca no, la coca crece.

Por estas razones, uno de los inhibidores de la participación en el DA se relaciona con la baja productividad de la tierra en estas regiones, especialmente la tierra perteneciente a agricultores cuyas parcelas se habían utilizado extensivamente para el cultivo de coca y que tenían pocos recursos como para destinarlos a la recuperación del suelo. En cambio, la participación en el DA era más factible para los agricultores cuyas parcelas estaban ubicadas cerca de los ríos y en las zonas más productivas de la región, así como para aquellos que tenían la capacidad social y económica de pagar por la recuperación del suelo o de comprar tierras productivas. Estas diferencias fueron ampliamente reconocidas por los agricultores, quienes admitieron que algunos de ellos se hallaban en una posición más privilegiada que otros, lo cual incidía en su capacidad de trabajar con los programas de DA. Según uno de estos agricultores,

Yo soy cacaotero ahorita, tengo cacao, tengo diez hectáreas de cacao. [...] La gente dice: "¡Uy! ¿cómo va la cosa? Usted que tiene bastante cacao, yo tengo una hectárea, dos hectáreas y no me alcanza, me falta eso, me falta el otro". [...] Sí hay muchos problemas todavía, mucha pobreza en la, en el campo. Porque, como le decía antes, no todas las tierras son fértiles. Por la parte baja, las llanuras, las planuras, pendientes. Pero como no hay nada que hacer, no hay por decir, ahí está la gente, aunque sea poquito para sobrevivir, pues.<sup>12</sup>

En algunos casos, los agricultores tenían acceso a tierras de alta calidad cuando llegaron los programas de DA porque ya habían dejado de cultivar coca en sus chacras o, incluso, nunca empezaron a hacerlo. Estos agricultores no solo contaban con hectáreas de tierra no degradada, sino que solían tener también experiencia previa en cultivos comerciales legales. Ejemplo de esto es que algunos de los agricultores que ocupaban los puestos más altos en las cooperativas locales de café o cacao eran aquellos que nunca habían cultivado coca o que ya habían cambiado a cultivos lícitos antes de participar en los proyectos de DA.

Otro factor que hacía que los agricultores más privilegiados estuvieran mejor preparados para participar en el DA era que los participantes por lo general tenían que asistir a reuniones y a escuelas de campo. Estas reuniones solían celebrarse en horario diurno y a veces duraban todo el día. En consecuencia, a menudo acababan por excluir a los agricultores que no podían darse el lujo de tomarse el día libre y dejar de trabajar (bien fuera en sus propias chacras o en otros tipos de trabajo agrícola o no agrícola), así como a las mujeres que trabajaban en casa supervisando a los niños pequeños o que se esperaba estuvieran allí para preparar las comidas. En contraste, los agricultores que podían asistir a estas reuniones eran con frecuencia aquellos que podían contratar con regularidad peones (jornaleros), para que trabajaran en sus campos, o que podían permitirse el costo que suponía alejarse de su trabajo. Uno de estos agricultores explicó:

Yo soy campesino y yo he estado con DEVIDA, ¿ya? Y de ahí me he retirado por motivos que no he podido ir a las reuniones, a las ECA [Escuelas de Campo], que ellos te presionaban, ahora y yo, y yo, y yo tengo que mi familia, tengo que ver para darle pan del día. [...] A la semana hacían cuatro, cinco reuniones, así. ¿Y eso? ¿Quién te responde? ¿Y tu familia de dónde come?

<sup>12</sup> Había una clara diferencia en el acceso a los servicios entre los agricultores que vivían en los pueblos, o cerca de ellos, y los que vivían a más distancia (por lo común, en sus chacras en los cerros boscosos). Como explicó un agricultor de Monzón, "[DEVIDA] dice que apoya a algunos [agricultores], no a todos, no a todos; a los que realmente necesitan, no los apoya. Más bien, a los que tienen, a los que más han apoyado aquí [...] o sea, los que viven aquí [en el pueblo] ya tienen su negocio, ya pueden vivir, ¿no? Todavía tienen [medios de vida]. El problema era para los que vivían en la chacra, ¿no? No tenían, digamos, sus tierras aquí [...]. Cualquier apoyo solo era en el pueblo, pero muy poco en la chacra, muy poco". Debido a las características geográficas del VAH y del valle de Monzón, y a la escasez de carreteras, cuanto más lejos vivía una persona de un pueblo, más difícil le resultaba participar en los circuitos económicos del café y del cacao y acceder a las iniciativas impulsadas por el Estado, como los programas de DA, ya que estos mercados y oportunidades tendían a localizarse en centros más urbanizados.

Como resultado de estas circunstancias, los agricultores que tenían que dedicarse a otros trabajos esporádicos y temporales a veces tenían que descuidar sus cultivos o no podían cumplir con las responsabilidades adicionales que los programas de DA les exigían, lo cual los llevaba a menudo retirarse de esos programas o a ni siquiera, desde un principio, considerar inscribirse.<sup>13</sup>

### ***Barreras socioambientales al éxito de los cultivos alternativos***

En segundo lugar, nuestras entrevistas, la observación participante y el análisis sugirieron que los agricultores que podían y que en efecto participaron en los programas de DA con frecuencia tuvieron dificultades para obtener y vender la esperada cosecha de sus cultivos alternativos y obtener un beneficio sostenible. Aunque estos agricultores solían tener acceso a parcelas más grandes y a tierras de mayor calidad, así como a otros privilegios relativos como los descritos anteriormente, a menudo se les dificultaba ver los cultivos alternativos como una opción rentable o prometedora que les permitiera mantenerse a sí mismos y a sus familias. Los factores que los limitaban solían estar circunscritos a las condiciones sociales y económicas preexistentes que determinaban su acceso a los recursos, en maneras que los proyectos de DA no contemplaban o no lograban superar. Los agricultores que tenían menos acceso a los recursos luchaban más contra las dificultades que les planteaban otros factores, tales como su escasa experiencia con los cultivos de calidad para la exportación, las técnicas de cultivo intensivas, la baja productividad de sus suelos, las enfermedades y plagas que afectaban a los cultivos (véanse las **Imágenes 4–6**) y la fuerte dependencia de los cultivos alternativos de los fluctuantes precios del mercado internacional. Un agricultor de Monzón habló de las dificultades que experimentó durante este proceso:

La agricultura aquí no es tan rentable, por decir lo menos. ¿Por qué? Porque los campos ya están estériles, es decir, ya no tienen mucho [...] no es como un terreno nuevo. Las tierras de aquí, ¿cómo decir?, ya están explotadas, y ni siquiera con abono ahora, ya no produce, ya no, ya no produce.

Por estas razones, cambiar de la coca a un cultivo alternativo como el café o el cacao requería una cantidad significativa de tiempo, energía y dinero. Una de las estimaciones que DEVIDA ofreció a los agricultores, como parte de su promoción del desarrollo alternativo, fue que una hectárea de cacao requeriría una inversión de 4.848 nuevos soles (USD 1.400) en el primer año, durante el cual el cultivo no generaría ingresos. Por lo tanto, DEVIDA les recomendaba con frecuencia a los agricultores que sembraran otros cultivos, como el plátano, junto con sus cultivos alternativos, lo cual resultaba ser insuficiente para mejorar la diversidad de ingresos y la seguridad alimentaria. Además, esta sugerencia aún se basaba en una estrategia de monocultivo que no se ajustaba a la ecología ni a la calidad del suelo de las zonas afectadas (Cabienes, 2010) y agravaba las ya existentes vulnerabilidades medioambientales causadas por el extenso uso del suelo para la producción de coca.

Las **Tablas 1 y 2** presentan las estimaciones proporcionadas por DEVIDA sobre los costos y los ingresos de los cultivos alternativos. Estas demuestran cómo, incluso en un escenario ideal imaginario, las inversiones que los agricultores tenían que realizar para cultivar productos alternativos no se recuperaban sino hasta el tercer año, en cuyo momento los agricultores podrían recibir su primeras ganancias. Como muestra la **Tabla 2**, el café no solo requería una inversión inicial mayor que la del cacao, sino que también tardaba más en ser productivo y generaba menos ingresos.<sup>14</sup> Los agricultores que cultivaban café como cultivo alternativo por lo general no recuperaban su inversión inicial ni recibían su primer beneficio sino hasta el sexto año. Estos ejemplos demuestran por qué el cultivo alternativo requería que los agricultores tuvieran otros tipos de ingresos que fueran suficientes como para cubrir los tres o seis años que tardaban los cultivos en ser potencialmente rentables.

<sup>13</sup> Cabe destacar que, en comparación con la erradicación de la coca (que podía, sin su previo consentimiento, afectar a cualquier cocalero que no tuviera un certificado para cultivar coca legalmente), los programas de DA que a veces aplicaban la erradicación de la coca eran de carácter voluntario para los participantes. Sin embargo, la situación de vulnerabilidad en la que caían los agricultores tras la erradicación de su coca reducía la gama de oportunidades a las que tenían acceso y problematiza el concepto de voluntariedad como una decisión tomada desde la libre elección.

<sup>14</sup> Los proyectos de DA en estos valles por lo común se centraban en el café o en el cacao, pero no en ambos. Es decir, dentro de un proyecto en particular, los agricultores no siempre tenían la opción de elegir qué producto alternativo cultivar. Los proyectos con frecuencia se financiaban o se creaban con el fin de apoyar el cultivo de alguno de los dos productos, lo cual se justificaba con el argumento de que las condiciones requeridas para cada cultivo eran diferentes. Algunos agricultores tenían tierras aptas para el café pero no para el cacao y viceversa; esto limitaba aún más las opciones de los agricultores.



**Imágenes 4, 5 y 6:** Las fotografías muestran plantas de cacao plagadas de enfermedad y frutos de cacao enfermos y podridos, procedentes de diferentes parcelas agrícolas del VAH y del Monzón.  
Fuente: Fotografías de Luciana Grillo y Allison Kendra.

**Tabla 1:** Estimación de los costos e ingresos generados por el cultivo de una hectárea de cacao (un cultivo alternativo común) y de plátano.

Costos e ingresos por una hectárea de cacao (en nuevos soles)							
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7
Costos	4848	2592	3093	2801	3011	3011	3011
Ingresos del cacao	0	476	2040	4760	8160	8160	8160
Ingresos del plátano	0	4500	7500	4500	0	0	0
Beneficios	-4848	2384	6447	6459	5149	5149	5149

*Nota:* Estas cifras son estimaciones realizadas por DEVIDA como parte de su promoción de cultivos alternativos.<sup>15</sup>  
Fuente: Esta información se encuentra en DEVIDA (2014a; 2014b).

**Tabla 2:** Estimación de los costos e ingresos generados por el cultivo de una hectárea de café (un cultivo alternativo común) y de plátano.

<b>Costos e ingresos por una hectárea de café (en nuevos soles)</b>							
	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>Año 6</b>	<b>Año 7</b>
Costos	3677,5	3323	6590,5	4266,5	5166,5	5566,5	5566,5
Ingresos del café	0	0	1400	2800	5600	7000	7000
Ingresos del plátano	0	3000	4500	3000	1500	0	0
Beneficios	-3677,5	-323	-690,5	1533,5	1933,5	1433,5	1433,5

*Nota:* Estas cifras son estimaciones realizadas por DEVIDA como parte de su promoción de cultivos alternativos.  
Fuente: Esta información se encuentra en DEVIDA (2014a; 2014b).

Las dificultades que entrañaba cultivar con éxito productos alternativos se agravaban por el hecho de que las tierras de los agricultores solían estar degradadas, especialmente en el caso de aquellos que no tenían otra opción más que seguir cultivando en las mismas parcelas donde antes habían cultivado coca. Los agricultores percibían que la degradación del suelo hacía que los cultivos alternativos tardaran más en dar fruto, produjeran menor volumen y requirieran mayores inversiones. Un agricultor de Monzón explicó:

Nos hacen sembrar por sembrar, en tierra arcillosa. En esta parte yo he sembrado café, se secó todito. Secó. Ahora recién he plantado. El ingeniero me dijo “siembra guaba”, entonces ya le sembré acá la guaba, por eso es que estoy en recuperación de suelos.

Como indica este agricultor, fue en respuesta al problema de esta degradación que en el 2015 se puso en marcha un proyecto de recuperación de suelos en Monzón, con el apoyo financiero de DEVIDA. Aunque el programa llegó demasiado tarde para los agricultores que ya habían invertido en tierras inadecuadas por medio de los anteriores proyectos de DA, dicho programa fue ampliamente aprobado por aquellos que sí pudieron inscribirse en él, ya que no solo les ayudó a recuperar sus suelos sino que también recompensó económicamente su participación. Este programa es un ejemplo de los esfuerzos por mitigar una de las desigualdades que afectaban las opciones de éxito de los agricultores con los cultivos alternativos al participar en los proyectos de DA. Sin embargo, dichos esfuerzos fueron poco frecuentes y, además, insuficientes para poder afrontar los factores generalizados que contribuían a mantener las barreras inequitativas aquí descritas y las imprevistas y negativas consecuencias ocasionadas por la exclusión implícita de los agricultores más marginados.

### ***Consecuencias socioambientales imprevistas de la continua erradicación de la coca***

En tercer lugar, nuestras entrevistas, la observación participante y el análisis sugirieron que la continua erradicación de la coca tuvo constantes y perjudiciales consecuencias socioambientales, especialmente en aquellos casos en que los agricultores dependían del cultivo ilícito de la coca como principal estrategia de subsistencia. Esta investigación reveló que, para los agricultores que tenían una pequeña parcela de tierra, tierras con baja productividad o que dependían de múltiples tipos de trabajo agrícola y no agrícola, participar en los programas de DA no siempre era una opción viable después de la erradicación. Por medio de los mecanismos utilizados para determinar quiénes podían participar en los programas de DA y quiénes estaban en condiciones de ser potencialmente exitosos en sus intentos por hacerlo, estos programas se apoyaron en las desigualdades sociales y económicas existentes. Así mismo sucede con la recurrente erradicación de la coca, la cual conlleva profundas consecuencias tanto para los agricultores que dependían primordialmente

<sup>15</sup> DEVIDA calculó las cifras que aparecen en las **Tablas 1 y 2** con base en el caso de una comunidad de la región de Ucayali, en la zona de Puerto Inca, pero no se obtuvo información sobre cómo calcularon estas cifras ni sobre la proporción de productos que DEVIDA se comprometió a entregar. Además, estas estimaciones no contemplan los múltiples factores que en cualquier momento pueden ejercer un impacto sustancial sobre los ingresos derivados del cacao, el café o el plátano (como la fluctuación de los precios, la cantidad y calidad de la producción, entre otros). Este tipo de datos se utilizan para promover el DA (entre sus financiadores y posibles participantes), pero no representan los resultados que podrían experimentar los agricultores, dada la heterogeneidad aquí descrita. Tener información adicional sobre la cantidad de tierra y recursos que tenían los agricultores antes y durante su participación en el DA ayudaría a demostrar las desigualdades implícitas en estos procesos.

de la coca como para los entornos en que cultivaban. La historia de un agricultor de 67 años de Monzón ilustra una experiencia común a muchos de ellos:

En el 87 llegué de la sierra porque dijeron que hay economía suficiente como para vivir. Entonces ya empecé a trabajar, a trabajar en agricultura, como peón. Me acostumbré, entonces ya empecé a sembrar mi coquita [...] Tierra alquilada, equivalente a una hectárea. En eso sembré mi coquita. Cuando ya vino la erradicación y todo se lo llevaron, todito. [...] Nos dejó sin comer, no teníamos ni para comer. Cuando estábamos suplicando, cuando estaban llorando mis hijos, mi familia, [los agentes del CORAH] empezaron a jalar [la coca], no nos dejó nada.

Tras la erradicación de su coca, este agricultor ensayó todas las opciones que tenía a su alcance. Primero, sembró café con la ayuda de un programa de DA. “DEVIDA vino, nos inscribió, nos ofreció, nos dio las bolsas, nos dio semillas. Hemos trabajado, dale, dale. Nada. Nada ha resultado, nada. No ha resultado hasta el momento”, explicó. Durante su primer año logró cultivar 100 kilos de café y, de ahí en adelante, enfermedades como la roya empezaron a secar su producción. Además, para vender su café, tenía que llevar los granos desde su chacra hasta el centro del pueblo, donde estaban los intermediarios. “Aquí [al centro] se llega por lo menos dos horas caminando [...]. Aquí es difícil hacer llegar el café. De esa altura bajas, es pesado. Con 10 kilos, 15 kilos nomás, bien cansado llegas [...]. Cargando, así en la espalda. La moto no llega [se ríe], no hay carretera”, aclaró. Con el tiempo, abandonó los cultivos alternativos y el cultivo de coca. En su lugar, su mujer y él se mantuvieron precariamente con trabajos esporádicos y se alimentaron de los productos de subsistencia que cultivaban. A diferencia de sus hijos, que habían abandonado sus estudios para trabajar en la ciudad, la pareja decidió quedarse en el valle, ya que, por su edad, consideraban que no podrían conseguir un trabajo remunerado en la ciudad.

Como señalaron este y otros agricultores que entrevistamos y observamos, el efecto de la erradicación perjudicaba los agricultores cuyos medios de subsistencia dependían sobre todo de la coca. También afectaba a los agricultores que utilizaban los ingresos de la coca como ahorro. Las mujeres entrevistadas que continuaron cultivando coca en el VAH, aun después de varias erradicaciones, explicaron que el cuidado y la cosecha de la coca les proporcionaba unos ingresos que podían controlar. Una cultivadora explicó que su marido trabajaba en una plantación de palma aceitera cercana y que, por lo general, él tomaba las decisiones sobre cómo se debían gastar los ingresos que allí obtenía. Ella ahorraba para poder lograr algo mejor y para poder sostener a sus hijos. “Plantamos coca para nuestros hijos”, explicó. Los cocaleros del VAH repetían con frecuencia esta frase, las madres en especial. Con esta afirmación querían decir que los ingresos que recibían de otros cultivos y actividades a veces alcanzaban para su vida diaria, pero que todo lo que pudieran ganar más allá de eso, lo querían ahorrar y utilizar para sus hijos, para que estos pudieran tener una vida mejor que la de ellas. Muchas de las mujeres entrevistadas habían llegado al cultivo ilícito de la coca después de intentar ganarse la vida por otros medios. También habían enfrentado obstáculos para acceder a oportunidades, como la de la educación, que podría haberles otorgado un mayor acceso a otras opciones de subsistencia; en especial a las agricultoras que habían superado desventajas sociales y económicas para poder tener sus propios campos de coca, a quienes cada erradicación experimentada les arrebataba años de trabajo acumulado.

El costo de volver a empezar después de la erradicación y la re-erradicación siempre implicaba nuevos gastos y tiempos de espera. Quienes disponían de recursos para poder resembrar su coca de inmediato, solían hacerlo de manera expedita. Si no tenían plántulas propias, tenían que comprar semillas de coca. Mientras esperaban a que las semillas brotaran, hacían planes para cultivar coca en nuevos campos, bosque adentro. Su decisión de cultivar coca en parcelas nuevas y distantes extendía sin intención el área dedicada al cultivo de coca.<sup>16</sup> Los erradicadores, desvinculados de la manera en que el CORAH tomaba decisiones a nivel directivo, con frecuencia les sugerían que resembraran su coca más lejos, lo cual hacía que los agricultores especularan sobre cuándo y dónde podría efectuarse la siguiente erradicación. Quienes no tenían otras opciones, resembraban a sabiendas de que el ciclo de resiembra y erradicación no tardaría en repetirse.

Tras una nueva ronda de erradicación de coca en el VAH, una agricultora sopesó de nuevo sus opciones sobre cómo proceder. “Si el CORAH viene y la erradica antes de que hayas podido obtener suficientes

<sup>16</sup> En algunos casos, los proyectos de DA aceptaban, con conocimiento de causa, que los agricultores siguieran cultivando algo de coca mientras esperaban que los cultivos alternativos fueran productivos y potencialmente rentables. Sin embargo, estos no son necesariamente los casos a los que nos referimos aquí. Por el contrario, nos referimos a aquellos agricultores que siguieron sembrando coca por no tener otras opciones viables de subsistencia y que en general no pudieron participar en los proyectos de DA debido a las condiciones de desigualdad descritas.

ganancias —explicó—, pierdes, porque has tenido que invertir en la compra de las semillas y en el trabajo de sembrarlas, mantener las chacras y cosechar. Hay muchos costos”. Esta agricultora pudo ponderar estos costos frente a otras opciones porque no solo dependía de la coca. “La coca es solo la caja chica”, reiteraban ella y otros en su situación. Tenía suficiente tierra y capital para cultivar también otros productos. Este no fue el caso de muchos agricultores que volvían recurrentemente a la coca.

Un empleado del CORAH que trabaja en el VAH explicó la lógica del Estado al apoyar las continuas erradicaciones. “Los agricultores seguirán resembrando coca hasta que se cansen”, afirmó. En su opinión, ese cambio ocurriría después de erradicar la coca unas tres veces. Explicó que, a partir de ese momento, la mayoría de los pequeños agricultores decidían que ya no valía la pena seguir intentándolo, por temor a que su coca volviera a ser erradicada y en reconocimiento de los costos que habían tenido que sobrellevar cada vez que eso sucedía. El Estado utilizaba esta lógica para continuar acosando a los agricultores que recurrían de nuevo al cultivo ilícito de coca, incluso después de la erradicación, con la esperanza de que al fin dejarían de cultivarla.<sup>17</sup>

Después de la erradicación de la coca, si los agricultores no podían participar en proyectos de desarrollo alternativo ni resembrar coca o dedicarse a otras opciones de subsistencia locales, algunos de ellos optaban por emigrar a otras zonas. Por lo general, esta estrategia era elegida por agricultores que no habían nacido en el valle, que habían llegado a él en busca de mejores oportunidades económicas y tenían una buena base de recursos y prospectos que les permitía pensar que al migrar mejoraría su calidad de vida. Además, los lugareños que tenían propiedades o contactos amistosos en otras locaciones, a veces emigraban con sus familias o enviaban a sus familiares a otros sitios para que obtuvieran ingresos y enviaran remesas. Entre las zonas seleccionadas para este tipo de migración, algunas eran elegidas por sus permanentes vínculos con el comercio ilícito de coca. Como ya se indicó, algunas de estas zonas adquirieron relevancia en la economía ilícita de la coca debido a la aplicación de políticas antidrogas en los valles del Alto Huallaga y del Monzón. Un agricultor del Monzón explicó cómo aún persisten estos vínculos:

La economía actual sigue siendo coca, pero no porque producimos harta coca aquí, sino porque nuestra gente [...] va siguiendo la ruta del narcotráfico, pero tienen sus familias aquí, aquí viven. [...] Entonces esas personas van, trabajan ahí, van a cosechar, van a trabajar, y traen la economía acá. Traen la economía, traen el dinero, ya traen sus mil, dos mil dólares, le dejan a la familia, entonces ese dinero es lo que se mueve aquí. No es netamente el cacao, no es netamente de la, del café, es también de la hoja, de la coca, es del narcotráfico.

En este sentido, más que ser eliminada por la erradicación parcial o total de la coca, la conexión entre estas zonas y el narcotráfico persiste de diversas maneras. En la evidencia que presentamos aquí, las desigualdades sociales y económicas jugaron un papel importante a la hora de determinar cómo los agricultores respondieron a las intervenciones antidrogas y se adaptaron a sus consecuencias para poder tener acceso a sus medios de subsistencia. En conjunto, estas pruebas sugieren que, en ciertas circunstancias, las políticas antidrogas del Perú intensificaban, en lugar de aliviar, los problemas relacionados con el acceso desigual a la tierra y con el capital que los agricultores debían poseer para poder hacer el cambio de la coca ilícita a los cultivos alternativos lícitos. Mientras algunos encontraban oportunidades de desarrollo económico, gracias a su participación en las iniciativas antidrogas y los programas de DA dirigidos por el Estado, los agricultores más marginados se vieron a menudo en una situación aún más precaria, después de invertir, sin mucho éxito, sus escasos recursos en los cultivos alternativos. Además, sobre todo en el caso de los agricultores que más dependían del cultivo ilícito de coca como principal estrategia de subsistencia, la continua erradicación de la coca les hizo perder su principal fuente de ingresos y sufrir los costos de su resiembra —si esta seguía siendo su mejor opción de subsistencia—, llevándolos a extender la frontera de la agricultura de la coca.

## Conclusión e implicaciones políticas

Los discursos sobre el desarrollo y el medio ambiente incluidos en el “modelo peruano de desarrollo alternativo” y su promoción contrastan con las experiencias de muchos coccaleros, actuales o antiguos, que viven en los valles del Alto Huallaga y del Monzón. Aunque estos discursos por lo común no explicitan el más amplio

<sup>17</sup> Además de la erradicación recurrente, el Estado ha buscado desincentivar la resiembra de coca mediante el Decreto Legislativo 1241, que sanciona dicha resiembra con penas de tres a ocho años de prisión (Manrique, 2015). Tres entrevistados del valle de Monzón declararon que ya había casos de agricultores que, acusados de resiembra, fueron citados por la Fiscalía. Los entrevistados del VAH también tomaron decisiones, en el caso de replantar, sobre dónde y cómo hacerlo con base en este decreto.



contexto social y político del cultivo y la prohibición de la coca en el Perú, nuestros hallazgos mostraron que el cultivo de coca ilícita como medio de subsistencia, incluso después de las recurrentes erradicaciones, estaba condicionado por la raza, la clase y el género. En nuestro trabajo de campo, observamos que tanto los hombres como las mujeres cultivaban coca ilícita, pero que, para algunas mujeres indígenas y mestizas del VAH y del Monzón, su acceso al trabajo y a la autonomía financiera era propiciado por la producción de coca y se veía amenazado por su erradicación. Además, encontramos que, tras la erradicación, las desigualdades sociales, económicas y políticas determinaban las opciones disponibles para los cocaleros y afectaban sus decisiones y la posibilidad de que estas resultaran en ingresos suficientes para vivir, o no. Aquellos que no tenían otras opciones viables, aparte de volver a sembrar coca, a menudo se veían abocados a exponerse conscientemente a las continuas amenazas de erradicación y penalización.

En este sentido, nuestra investigación sugiere que la implementación de los programas de DA a veces reproducía, en lugar de aliviar, las desigualdades que condujeron a que el cultivo ilícito de coca fuera para algunos la opción de subsistencia más viable. En ciertos casos, esto sucedía al no poder darles un apoyo adecuado a aquellos agricultores que ya tenían niveles de capital social y económico relativamente más bajos. En última instancia, nuestros datos etnográficos y cualitativos señalan tres conclusiones sobre las maneras en que los actuales programas de erradicación de coca y de desarrollo alternativo interactuaron con las condiciones sociales y ambientales en estas dos regiones: 1) la participación en los programas de DA con frecuencia requería tener acceso a una cantidad y una calidad de condiciones socioambientales que estaban distribuidas de manera desigual en el territorio local; 2) el potencial de éxito de los participantes en el DA a menudo estaba limitado por factores socioambientales en maneras que su programación no siempre tenía en cuenta o no superaba; 3) la erradicación recurrente de la coca continuaba teniendo graves consecuencias para los agricultores que ya estaban muy marginados y con frecuencia implícitamente excluidos de la participación en el desarrollo alternativo, lo cual les dejaba con opciones reducidas después de las continuas erradicaciones y a veces propiciaba la expansión de la frontera de la coca al resembrarla en el bosque, más adentro. En conjunto, estos procesos a veces reprodujeron las desigualdades y contribuyeron a consecuencias socioambientales negativas e imprevistas en ambas regiones.

Este análisis demuestra algunas de las maneras en que las políticas antidrogas peruanas siguen enfrentándose a retos en su intento por garantizar medios de subsistencia y ecosistemas sostenibles en los antiguos valles cocaleros. Si bien el discurso medioambiental orientado al desarrollo y alrededor de estas políticas ha ido en aumento, prevalece un desequilibrio entre las estrategias de erradicación y las de desarrollo alternativo. De hecho, la nueva política de drogas de Perú (PCM, 2020) sostiene que priorizará la mitigación de los daños sociales y ambientales generados por el mercado de drogas ilícitas y, para ello, seguirá combinando la erradicación con programas de desarrollo alternativo. Esta nueva política sigue señalando a los modelos del VAH y del Monzón como ejemplos de éxito, sin tener en cuenta ni cuestionar las consecuencias sociales y ambientales indeseadas que estos modelos reprodujeron. Este artículo problematizó estos dos casos emblemáticos de la política antidrogas peruana mediante un análisis más detallado de las limitaciones sociales y ambientales y las consecuencias imprevistas —no abordadas por los esfuerzos contra la oferta de las drogas—, desde la experiencia y el punto de vista de los cultivadores.

Parte del motivo de estas continuas discrepancias es que el éxito de las intervenciones a largo plazo en el VAH y el valle del Monzón se ha medido principalmente con base en la reducción de las hectáreas de coca o el aumento del valor comercial de los cultivos lícitos. Siguiendo esta tendencia, la nueva política antidrogas de Perú pretende medir sus resultados a partir de indicadores como el porcentaje de hoja de coca destinado a la producción de drogas ilícitas, el valor bruto de la producción de los cultivos lícitos, los gastos gubernamentales en las zonas de intervención y el porcentaje de producción y comercio de cocaína que se evita (PCM, 2020, pp. 52–53). Sin embargo, estos indicadores aportan poca información sobre las experiencias de los agricultores en su transición hacia economías lícitas y sobre el papel de los cultivos ilícitos de coca en posibilitar dicha transición o en garantizar el acceso a medios de subsistencia, dadas las barreras impuestas a la participación en el programa de DA. Nuestra investigación demuestra la importancia de prestar atención a las condiciones socioambientales que limitan y/o moldean los modos de participación de los cultivadores en la economía agrícola lícita e ilícita. Sin estas consideraciones, la evidencia presentada en este artículo sugiere que la política de drogas peruana seguirá reproduciendo las desigualdades estructurales existentes en sus áreas de implementación.

Además, en estos procesos, los agricultores marginados que buscan sobrevivir y salir de la pobreza por medio del DA se exponen a un nuevo conjunto de riesgos y tipos de precariedad, relacionado con la posibilidad de invertir a largo plazo, tener acceso a tierras fértiles y articularse con el mercado agroindustrial

global (Meehan, 2020). Asimismo, quienes deciden replantar su coca o migrar a otras zonas cocaleras se exponen a una mayor penalización por parte del Estado. La evidencia presentada aquí demuestra que, al igual que en otras zonas productoras de cultivos de drogas ilícitas, estas decisiones no forman parte de una “fin delictivo”, sino que son una estrategia de resiliencia para mantener los medios de subsistencia básicos en un contexto de oportunidades limitadas (Gutiérrez, 2020). Los casos emblemáticos aquí considerados demuestran por qué es necesario cuestionar la (des)conexión entre la política de drogas y el desarrollo. De hecho, el giro hacia la búsqueda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la política de drogas enfrenta el gran reto de reorientar sus objetivos de corto plazo, como la reducción de hectáreas de coca y la instalación de hectáreas de cultivos lícitos, hacia enfoques que busquen cambios de desarrollo en el mediano y largo plazo (Brombacher y Westerbarkei, 2019). En lugar de volver a erradicarles la coca año tras año a quienes la sembraron por no haber tenido éxito en los programas de DA, las políticas deberían tratar de identificar y prestar más atención al apoyo que se pueda ofrecer a aquellos agricultores con bajos niveles de capital socioeconómico y de acceso a la tierra, y estar atentas a las desigualdades que se insertan en las nuevas oportunidades de mercado legal.

Por último, se necesitan más investigaciones para analizar la compleja relación que existe entre el cultivo de coca, la política de control de drogas y el medio ambiente en Perú. Por ejemplo, el Ministerio del Ambiente identificó que, en el periodo de 2001–2013, la principal causa directa de la deforestación fue la expansión de la agricultura lícita, la cual representó el 51,6 % del área total deforestada en ese tiempo. En segundo lugar estuvieron las actividades ganaderas, con el 39,9 %, seguidas de la minería ilegal/informal, con el 5,8 %. Por su parte, los cultivos de coca generaron solo el 2,3 % de la deforestación en el mismo periodo (MINAM, 2016, p. 45). Asimismo, dicho informe señala que tanto en San Martín como en Huánuco, la deforestación está relacionada principalmente con las actividades agrícolas de cultivos como el cacao, el café y la palma aceitera, promovidas por los programas de DA en las últimas décadas (MINAM, 2016, pp. 156–157). En lo que a esto respecta, la investigación adicional sobre los impactos ambientales de las políticas antidrogas en el Perú y a nivel subnacional ha sido bastante escasa. La falta de una sólida agenda de reformas a la política antidrogas peruana y el limitado acceso abierto a los datos plantean importantes retos para los investigadores y los formuladores de políticas. Se requieren más estudios, con múltiples metodologías (p. ej., análisis críticos de las ciencias sociales y naturales, que incluyan un enfoque de geografía crítica para el análisis de imágenes satelitales), para desentrañar estas complejas relaciones. A partir de la evidencia etnográfica obtenida en dos valles emblemáticos de la implementación de la política antidrogas del Perú en las últimas décadas, este artículo describió algunos de los factores que exacerban los daños sociales y ambientales causados por la recurrente erradicación de la coca, y limitan la participación exitosa en el DA. Es esencial abordar de manera crítica las condiciones estructurales y las experiencias vividas implicadas en las economías de las drogas ilícitas y sus alternativas, a fin de examinar las consecuencias socioambientales imprevistas que recaen sobre las personas y los entornos donde se aplican las políticas antidrogas.

## Agradecimientos

Este artículo se escribió con la colaboración de todos los autores, desde las fases iniciales de su desarrollo hasta su edición final. Los autores desean reconocer que los hallazgos presentados en este artículo están basados en las experiencias vividas y los análisis críticos de los agricultores y funcionarios de desarrollo con quienes trabajamos en los valles cocaleros de Perú. Les agradecemos encarecidamente y deseamos recalcar que las condiciones que ellos describen son las que aún experimentan en la actualidad. Los autores también desean agradecer a los miembros del Grupo de Investigación sobre Estado y Sociedad (GIES), de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por sus valiosos comentarios, así como a los revisores anónimos, cuyos comentarios ayudaron a mejorar este artículo.

## Conflictos de interés

Los autores no tienen conflictos de interés que declarar.

## Referencias

- Alexander, M.** 2012. *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness*. New York: New Press.
- Alimi, D.** 2017. Same Script, Different Play: Policy Implications of the Conceptual Struggles around Alternative Development. *Bulletin on Narcotics*, 61: 15–48. DOI: <https://doi.org/10.18356/e7100049-en>
- Alimi, D.** 2019. An Agenda in-the-making: The Linking of Drugs and Development Discourses. *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1): 37–51. DOI: <https://doi.org/10.31389/jied.14>

- Anderson, B.** 2017. People, Land and Poppy: The Political Ecology of Opium and the Historical Impact of Alternative Development in Northwest Thailand. *Forest and Society*, 1(1): 48–59. DOI: <https://doi.org/10.24259/fs.v1i1.1495>
- Attewell, W.** 2017. “The Planet That Rules Our Destiny”: Alternative Development and Environmental Power in Occupied Afghanistan. *Environment and Planning D: Society and Space*, 35(2): 339–59. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263775816664100>
- Augusto, MC.** 2018. Cuando el Estado y la sociedad confluyen: la construcción de la política territorial en San Martín (2002–2018). *Debates en Sociología*, (47): 9–39. DOI: <https://doi.org/10.18800/debatesen-sociologia.201802.001>
- Ballvé, T.** 2012. Everyday State Formation: Territory, Decentralization, and the Narco Landgrab in Colombia. *Environment and Planning D: Society and Space*, 30(4): 603–622. DOI: <https://doi.org/10.1068/d4611>
- Bourgois, P.** 2015. Postface: Insecurity, the War on Drugs, and Crimes of the State: Symbolic Violence in the Americas. En Auyero, J, Bourgois, P y Scheper-Hughes, N (eds.), *Violence at the Urban Margins*, 306–322. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190221447.003.0013>
- Bradford, J.** 2019. *Poppies, Politics, and Power. Afghanistan and the Global History of Drugs and Diplomacy. Politics, and Power.* Cornell University Press. DOI: <https://doi.org/10.7591/9781501738340>
- Brombacher, D y Westerbarkei, J.** 2019. From Alternative Development to Sustainable Development: The Role of Development Within the Global Drug Control Regime. *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1): 89–98. DOI: <https://doi.org/10.31389/jied.12>
- Buxton, J.** 2015. *Drugs and Development: The Great Disconnect. Policy Report 2.* Swansea University y Global Drug Policy Observatory. <https://www.swansea.ac.uk/media/Drugs-and-Development-The-Great-Disconnect.pdf>.
- Buxton, J.** 2020. Drug Control and Development: A Blind Spot. *International Development Policy* [en línea], 12. DOI: <https://doi.org/10.4000/poldev.3667>
- Cabieses, H.** 2010. The “miracle of San Martín” and symptoms of “alternative development” in Peru. *TNI Drug Policy Briefing*, 34: 1–12. <https://www.tni.org/es/node/16760>
- Cabieses, H.** 2020, 11 de agosto. Cultivos de coca 2019: otra vez la danza de las cifras. *Otra Mirada*. <http://www.otramirada.pe/cultivos-de-coca-2019-otra-vez-la-danza-de-las-cifras>.
- Casas, F y Ramírez, M.** 2017. Actores y escenarios como determinantes clave de la política de drogas en Perú: El caso de la implementación del control de hoja de coca en el valle del Monzón (2010–2015). *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7): 33–58. DOI: <https://doi.org/10.18800/rcpg.201701.002>
- Charmaz, K y Mitchell, RG.** 2001. Grounded Theory in Ethnography. En Atkinson, P, Coffey, A, Delamont, S, Lofland, J y Lofland, L (eds.), *Handbook of Ethnography*, 160–174. Sage Publications. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781848608337>
- Choy, TK, Faier, L, Hathaway, MJ, Inoue, M, Satsuka, S y Tsing, A.** 2009. A new form of collaboration in cultural anthropology: Matsutake worlds. *American Ethnologist*, 36(2): 380–403. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-1425.2009.01141.x>
- Ciro, E.** 2020. *Levantados de la selva: vidas y legitimidades en los territorios cocaleros del Caquetá.* Universidad de los Andes. DOI: <https://doi.org/10.30778/2019.83>
- Clarke, AE.** 2012. Feminism, Grounded Theory, and Situational Analysis Revisited. En Hesse-Biber, S (ed.), *Handbook of Feminist Research: Theory and Praxis*, 388–412. Sage Publications. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781483384740.n18>
- Corbin, J y Strauss, A.** 2014. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory.* Sage Publications.
- Cotler, J.** 1999. *Drogas y política en el Perú: la conexión norteamericana.* Instituto de Estudios Peruanos. <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/679>.
- Dávalos, L, Sánchez, K y Armenteras, D.** 2016. Deforestation and Coca Cultivation Rooted in Twentieth-Century Development Projects. *BioScience*, 66(11): 974–982. DOI: <https://doi.org/10.1093/biosci/biw118>
- Dávalos, LM, Bejarano, AC, Hall, MA, Correa, HL, Corthals, A y Espejo, OJ.** 2011. Forests and drugs: Coca-driven deforestation in tropical biodiversity hotspots. *Environmental Science & Technology*, 45(4): 1219–1227. DOI: <https://doi.org/10.1021/es102373d>
- Della Porta, D y Keating, M.** 2013. *Enfoques y metodologías de las Ciencias Sociales: una perspectiva pluralista.* Akal.
- DEVIDA, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.** 2006. *La cooperación internacional en la lucha contra las drogas en el Perú 1995–2005.* DEVIDA y UNODC.

- DEVIDA, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.** 2012. *Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas*. DEVIDA.
- DEVIDA, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.** 2014a. *Cultivo del cacao. Costos en las etapas de instalación, crecimiento y producción. Flujo de caja* [manual]. DEVIDA.
- DEVIDA, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.** 2014b. *Cultivo del café. Costos en las etapas de instalación, crecimiento y producción. Flujo de caja*. DEVIDA.
- DEVIDA, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.** 2015a. *Recuperando el Monzón*. DEVIDA.
- DEVIDA, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.** 2015b. *Compendio normativo sobre tráfico ilícito de drogas y desarrollo alternativo*. DEVIDA.
- DEVIDA, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas.** 2017a. *Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017–2021*. DEVIDA
- DEVIDA, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.** 2017b. *Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible "PIRDAIS" 2017–2019*. DEVIDA.
- DEVIDA, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.** 2020a. *ONDCP sobredimensiona en 35% el crecimiento de los cultivos ilícitos en el Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/devida/noticias/245753-ondcp-sobredimensiona-en-35-el-20crecimiento-de-los-cultivos-ilicitos-en-el-peru>.
- DEVIDA, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.** 2020b. *Monitoreo de la superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción, 2019*. DEVIDA.
- DEVIDA-SISCOD, Sistema de Información de Lucha contra las Drogas.** (s. f.). *Indicadores de política*. DEVIDA. <https://sistemas.devida.gob.pe/siscod/indicadores>.
- Díaz-Cotto, J.** 2005. Latinas and the war on drugs in the United States, Latin America, and Europe. En Sudbury, J. (ed.), *Global Lockdown: Race, Gender, and the Prison-Industrial Complex*, 137–153. Routledge.
- DIRANDRO, Dirección Antidrogas del Perú.** 2020. *Tendencias de las redes criminales del tráfico ilícito de drogas*. DIRANDRO.
- Diskul, MLD, Collins, J y Brombacher, D.** 2021. Drugs and Development in the Urban Setting. Expanding Development-Oriented Interventions beyond Illicit Drug Crop Cultivation. *Journal of Illicit Economies and Development*, 2(2): 80–90. DOI: <https://doi.org/10.31389/jied.73>
- Diskul, MLD, Ninnad, R, Skinner, A y Rajatanarvin, V.** 2019. Development Not Drug Control: The Evolution of Counter Narcotic Efforts in Thailand. *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1): 80–88. DOI: <https://doi.org/10.31389/jied.16>
- Durand, U.** 2014. *The political empowerment of the cocalersos of Bolivia and Peru*. Springer.
- Gootenberg, P.** 2008. *Andean cocaine: The making of a global drug*. University of North Carolina Press.
- Grillo, L.** 2018. Coca, café y cacao: lucha contra las drogas y estrategias de vida en agricultores del valle del Monzón. *Debates en Sociología*, 48: 101–30. DOI: <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.201802.004>
- Gutiérrez, E.** 2020. The paradox of illicit economies: survival, resilience, and the limits of development and drug policy orthodoxy. *Globalizations*, 17(6): 1008–1026. DOI: <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1718825>
- Heuser, C.** 2017a. Después del auge. Campos de poder en el valle del Monzón. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7): 109–136. DOI: <https://doi.org/10.18800/rcpg.201701.005>
- Heuser, C.** 2017b. *Contested State Formation? The Effect of Illicit Economies in the Margins of the State* [tesis de doctorado]. Philipps-Universität Marburg.
- Huamán, A y Palacios, D.** 2018. Agro-industria en la Amazonía colonizada: una aproximación etnográfica a la cadena de valor de la palma aceitera en Tocache, San Martín. En Fort, R, Varese, M y de los Ríos, C. (eds.), *Perú: El problema agrario en debate. Sepia XVII*, 185–244. SEPIA, Seminario Permanente de Investigación Agraria.
- Instituto Geográfico Nacional.** (s. f.). Límites políticos. GEO GPS Perú. <https://www.geogpsperu.com/2014/03/base-de-datos-peru-shapefile-shp-minam.html>.
- Killeen, TJ, Guerra, A, Calzada, M, Correa, L, Calderón, V, Soria, L y Steininger, MK.** 2008. Total historical land-use change in eastern Bolivia: Who, where, when, and how much? *Ecology and Society*, 13(1). DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-02453-130136>
- Manrique, H.** 2017. El largo camino hacia la economía lícita: Estado y estrategias de desarrollo alternativo en el "milagro de San Martín". *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7): 161–189. DOI: <https://doi.org/10.18800/rcpg.201701.007>

- Meehan, P.** 2020. Precarity, poverty and poppy: Encountering development in the uplands of Shan State, Myanmar. *International Journal of Drug Policy*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2020.103064>
- MINAM, Ministerio del Ambiente.** 2016. *Estrategia nacional sobre bosques y cambio climático*. MINAM.
- Morales, E.** 1989. *Cocaine: White gold rush in Peru*. University of Arizona Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1qwwkph>
- Moreno-Sánchez, R, Kraybill, DS y Thompson, SR.** 2003. An Econometric Analysis of Coca Eradication Policy in Colombia. *World Development*, 31(2): 375–383. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00192-4](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00192-4)
- Muehlmann, S.** 2018. The Gender of the War on Drugs. *Annual Review of Anthropology*, 47: 315–30. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-102317-050214>
- ONDCP, Office of National Drug Control Policy.** 2020. *Peru 2019 Coca Cultivation*. ONDCP.
- Paley, D.** 2015. *Drug War Capitalism*. AK Press.
- Parada-Hernández, M y Marín-Jaramillo, M.** 2021. Cocalero women and peace policies in Colombia. *International Journal of Drug Policy*, 89: 103157. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103157>
- Paredes, M y Manrique, H.** 2018. Ideas of Modernization and Territorial Transformation in the Rise of Coca: The Case of the Upper Huallaga Valley, Peru. En Gootenberg, P y Dávalos, L (eds.), *The Origins of Cocaine: Colonization and Failed Development in the Amazon Andes*, 53–83. Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429489389-3>
- PCM, Presidencia del Consejo de Ministros.** 2020. *Política Nacional contra las Drogas al 2030*. PCM. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2020/12/14/1910969-1/1910969-1.htm>
- Ponce, A.** 2016. From Freedom to Repression and Violence: The Evolution of Drug Policy in Peru. En Labate, B, Cavnar, C y Rodrigues, T (eds.), *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*, 123–148. Springer. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-29082-9\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-29082-9_8)
- Provine, D.** 2011. Race and inequality in the war on drugs. *Annual Review of Law and Social Science*, 7: 41–60. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102510-105445>
- Rincón-Ruiz, A, Correa, HL, León, DO y Williams, S.** 2016. Coca cultivation and crop eradication in Colombia: The challenges of integrating rural reality into effective anti-drug policy. *International Journal of Drug Policy*, 33: 56–65. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.06.011>
- Rincón-Ruiz, A y Kallis, G.** 2013. Caught in the middle, Colombia's war on drugs and its effects on forest and people. *Geoforum*, 46: 60–78. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.12.009>
- Salisbury, D y Fagan, C.** 2013. Coca and conservation: Cultivation, eradication, and trafficking in the Amazon borderlands. *GeoJournal*, 78(1): 41–60. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10708-011-9430-x>
- Tate, W.** 2020. Anthropology of Policy: Tensions, Temporalities, Possibilities. *Annual Review of Anthropology*, 48: 83–99. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-010220-074250>
- Thorp, R y Paredes, M.** 2010. *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru*. Springer. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230293137>
- Torres, JM.** 2013. *Buscando autonomía. Análisis de la continuidad de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2004. *Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú 2003*. UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2005. *Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú 2004*. UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2006. *Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú 2005*. UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2007. *Monitoreo de Cultivos de Coca en Perú 2006*. UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2008. *Monitoreo de Cultivos de Coca en Perú 2007*. UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2009. *Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú 2008*. UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2010. *Monitoreo de Cultivos de Coca en Perú 2009*. UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2011a. *Monitoreo de Cultivos de Coca en Perú 2010*. UNODC.

- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2011b. *El modelo de desarrollo alternativo de la región San Martín: un estudio de caso de desarrollo económico local.* UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2012. *Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú 2011.* UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2013. *Monitoreo de Cultivos de Coca en Perú 2012.* UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2014. *Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú 2013.* UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2015a. *Monitoreo de Cultivos de Coca en Perú 2014.* UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2015b. *World Drug Report.* UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2016. *Monitoreo de Cultivos de Coca en Perú 2015.* UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2017. *Monitoreo de Cultivos de Coca en Perú 2016.* UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2018. *Monitoreo de Cultivos de Coca en Perú 2017.* UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime.** 2019. *Global Overview of Alternative Development Projects (2013–2017).* UNODC.
- van Dun, MEH.** 2009. *Cocaleros, Violence, Drugs and Social Mobilization in the Post-Conflict Upper Huallaga Valley, Peru.* Rozenberg Publishers.
- van Dun, M.** 2012. The Drugs Industry and Peasant Self-Defence in a Peruvian Cocaine Enclave. *International Journal of Drug Policy*, 23(6): 442–48. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2012.01.007>
- van Dun, M, Cabieses, H y Metaal, P.** 2013. Between Reality and Abstraction: Guiding Principles and Developing Alternatives for Illicit Crop Producing Regions in Peru. *TNI Drug Policy Briefing Nr. 39.* TNI (Transnational Institute). [https://www.tni.org/files/download/brief39\\_0.pdf](https://www.tni.org/files/download/brief39_0.pdf).
- Weiss, RS.** 1994. *Learning from strangers: The art and method of qualitative interview studies.* The Free Press.
- Yin, RK.** 2003. *Case study research: Design and methods.* Sage Publications.
- Zevallos, N.** 2015. *Capacidades estatales en espacios subnacionales: Una lectura desde las resistencias a la erradicación de hoja de coca en un valle cocalero del Perú.* Presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Zevallos, N y Casas, F.** 2019. Una lectura de las capacidades estatales desde las resistencias a la erradicación de hoja de coca en un valle cocalero del Perú. *Gestión y Política Pública*, 28(2): 473–500. DOI: <https://doi.org/10.29265/gypp.v28i2.627>

**How to cite this article:** Grillo, L, Kendra, A, Pastor, Á y Manrique, H. 2021. Desafíos socioambientales y las consecuencias indeseadas de la política antidrogas peruana: un análisis en dos antiguos valles cocaleros. *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(1), pp.97–118. DOI: <https://doi.org/10.31389/jied.92>

**Submitted:** 16 January 2021

**Accepted:** 09 June 2021

**Published:** 01 July 2022

**Copyright:** © 2021 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



*Journal of Illicit Economies and Development* is a peer-reviewed open access journal published by LSE Press.

**OPEN ACCESS**