

Dándole Vuelta a la Hoja: Aplicabilidad Regional de Políticas Innovadoras Para el Control de Cultivos de Drogas en los Andes

Thomas Grisaffi, Universidad de Reading

Linda Farthing, Red Andina de Información

Kathryn Ledebur, Red Andina de Información

Maritza Paredes, Pontificia Universidad Católica del Perú

Álvaro Pastor, Pontificia Universidad Católica del Perú

En todo el mundo, la falta de oportunidades, marginalización y desatención por parte del Estado caracterizan a la producción de cultivos empleados para la producción de drogas. Aunque estos temas se encuentran en el núcleo de políticas para el desarrollo económico y social, estos cultivos son conceptualizados principalmente como un asunto de delincuencia y seguridad (Alimi, 2019: 39). Bajo intensa presión del gobierno de los EE.UU. durante los últimos 40 años, este enfoque ha conllevado al establecimiento de políticas en la región andina que priorizan la erradicación forzosa de cultivos de hoja de coca, la principal materia prima empleada para producir clorhidrato de cocaína. Ello ha debilitado las economías locales, criminalizado a agricultores pobres y provocado violaciones a los derechos humanos mediante la legitimación del control militarizado sobre los cultivos y las drogas (Youngers y Rosin, 2005a).

Los principales países productores de hoja de coca son Colombia (de lejos, el mayor de ellos), seguido por el Perú y finalmente Bolivia, en un distante tercer lugar (UNODC, 2018a; 2019a, b). Tanto en el Perú como en Colombia, y tal como ocurría en Bolivia hasta el año 2004, el cultivo de hoja de coca se concentra en áreas rurales marginalizadas, caracterizadas por una presencia mínima de instituciones civiles del Estado, inseguridad respecto a la tenencia de la tierra, acceso limitado al crédito, débil infraestructura y altos índices de

pobreza (Grimmelmann *et al.* 2017: 76). En la mayoría de estas zonas, el cultivo de la hoja de coca complementa la agricultura de subsistencia y es una de las pocas actividades económicas disponibles que generan ingresos en efectivo (Grisaffi y Ledebur, 2016: 9). Aunque el cultivo de la hoja de coca sea económicamente racional, los gestores de políticas sobre drogas a menudo desprecian el razonamiento de los agricultores que optan por este cultivo y “... consideran que los productores de cultivos empleados para producir drogas son simplemente delincuentes motivados por las ganancias” (Csete *et al.* 2016: 1,458).

Desde mediados de la década de 1980, sucesivos gobiernos estadounidenses han promovido una estrategia militarizada y prohibicionista para el control de drogas en la región andina. Los Estados Unidos han dictado de manera consistente los términos de la “Guerra contra las Drogas”, limitando cualquier debate respecto a alternativas. Este enfoque orientado por criterios de seguridad ha generado violencia y ha socavado las prácticas democráticas (Youngers y Rosin, 2005b)¹. Esta guerra también ha fracasado en el logro de sus objetivos: la erradicación no ha reducido los cultivos de hoja de coca sino que simplemente los ha desplazado, a menudo a través de una difundida replantación que contribuye a la deforestación (Rincon-Ruiz y Kallis, 2013; Rincón-Ruiz *et al.*, 2016; Reyes, 2014). La elaboración de cocaína a nivel global alcanzó su nivel más alto en el año 2000: un estimado de 1,650 toneladas (UNODC, 2001), y continúa el flujo de drogas hacia el hemisferio norte, sin dar señales de disminuir (Mejía, 2017).

Estas consecuencias provocaron un debate a nivel regional durante la última década, enfocado en el impacto de la reducción de la **demanda** sobre la violencia, corrupción y inestabilidad institucional alimentadas por las drogas (GCDP, 2018; LSE IDEAS, 2014)². Con este telón de fondo, Bolivia surgió como líder mundial al promover un modelo que no

había sido puesto a prueba previamente para la reducción de daños del lado de la oferta, y que era a la vez participativo y no violento. Desde el año 2004, el gobierno boliviano ha permitido que los agricultores cocaleros cultiven una cantidad limitada de la hoja, producción que es controlada y manejada por sus propios sindicatos locales de cocaleros. Este programa ha tenido su mayor impacto en la región cocalera del Chapare ubicada al este de la ciudad de Cochabamba³, recibiendo financiamiento de la Unión Europea entre los años 2009 y 2014⁴.

Aunque los resultados de este experimento han sido desiguales, el modelo boliviano no sólo ha demostrado ser más eficaz que la represión para reducir la extensión de los cultivos de coca, sino que ha expandido efectivamente los derechos sociales y civiles en regiones hasta entonces marginalizadas. Las políticas para el control comunitario de cultivos de hoja de coca han contribuido a la estabilidad regional, lo cual a su vez ha estimulado la diversificación económica aparte de la hoja de coca (Grisaffi, Farthing y Ledebur, 2017: 146). Medidas complementarias incluían inversión gubernamental en el Chapare, políticas de equidad de género para el sector de producción de hoja de coca y, a nivel internacional, la re-adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, con una reserva relativa al derecho de los bolivianos a producir y consumir domésticamente la hoja de coca para fines lícitos.

El programa boliviano recibió amplios elogios como un ejemplo de una “mejor práctica” por parte de la Organización de Estados Americanos (Briones *et al.*, 2013: 6) y de la Comisión Lancet-Johns Hopkins sobre Salud Pública y Políticas Internacionales sobre Drogas (Csete *et al.*, 2016: 1,467). Un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fechado en 2019 señala lo siguiente: “Al reconocer el cultivo de hoja de coca como una fuente legítima de ingreso, el gobierno ha ayudado a estabilizar los ingresos de los

hogares y ha puesto a los agricultores en una mejor posición para asumir el riesgo de sustituir productos ilícitos con productos agropecuarios alternativos. El programa también ha jugado un papel importante en empoderar a las mujeres cocALERAS” (PNUD, 2019: 9).

A lo largo del período de profundos cambios que atravesaron las políticas sobre cultivos de drogas empleados para producir drogas en Bolivia, su vecino Perú se mantuvo formalmente comprometido (tal como lo ha estado durante los últimos 40 años) con estrategias centradas en la erradicación de cultivos, las mismas que han sido diseñadas y, hasta el año 2011, financiadas por los EE. UU. Aunque el Perú ha tenido éxito en reducir el cultivo de la hoja de coca, especialmente en la región del Alto Huallaga en la selva peruana, la producción por hectárea se ha incrementado desde que el área de cultivo se trasladó al VRAEM (siglas que corresponden a la región formada por los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro)⁵.

Los antecedentes de insurgencia armada y continuación de la erradicación forzada en el Perú distinguen al país de sus vecinos. No obstante, el programa de control comunitario de cultivos de coca en Bolivia ha capturado la imaginación de algunas organizaciones de cocALeros en el Perú. En 2019, tres delegaciones de líderes provenientes de seis regiones visitaron Bolivia para conocer más sobre el programa. Este interés se repite en la descripción del modelo boliviano formulada por la OEA en 2012 como digno de ser “replicado” (Briones *et al.*, 2013: 6), y de un Programa de Desarrollo de las NN.UU. que señala que “la experiencia de Bolivia [...] podría inspirar e informar intervenciones y políticas de desarrollo del lado de la oferta en otros países” (PNUD, 2016: 14).

Resulta crucial analizar y contrastar estrategias sobre control de la hoja de coca y desarrollo en Bolivia y el Perú a través de la intersección del desarrollo participativo, el control social, y

la relación entre agricultores y el Estado. El trabajo de campo etnográfico de largo plazo, datos procedentes de entrevistas y discusiones de grupos focales realizadas en ambos países, combinadas con investigaciones secundarias obtenidas de informes gubernamentales, de ONG y agencias internacionales, resaltan de manera especial los esfuerzos para el desarrollo social y económico en regiones productoras de hoja de coca, incluyendo la experiencia de Bolivia con el control comunitario de cultivos de coca. A pedido de los agricultores, el gobierno peruano está considerando actualmente la implementación parcial del modelo boliviano en el Perú. Los múltiples retos por delante incluyen la trayectoria organizacional y formación de identidad diferenciadas entre los agricultores cocaleros de ambos países, así como las diferencias en cuanto a inversión gubernamental en áreas rurales y los antecedentes de deshonestidad por parte de las autoridades peruanas.

DESARROLLO PARTICIPATIVO Y LEGITIMIDAD DEL ESTADO

El marco que subyace al programa de control de cultivos de hoja de coca, introducido por el gobierno del ex-Presidente Evo Morales (2006-19), está centrado en el desarrollo transformador participativo, en lugar del enfoque convencional basado en una visión más instrumentalista de la participación (Mohan y Stokke, 2000; Cooke y Kothari, 2001)⁶. Igualmente, clave para su éxito fue la confianza entre el gobierno de Morales y las organizaciones de cocaleros locales (Grisaffi, 2019).

El desarrollo económico y social dentro de las zonas de cultivos empleados para elaborar drogas, que son conocidos como “desarrollo alternativo” (conocido en la jerga de la “Guerra contra las Drogas” de los EE.UU. enfrenta los mismos retos que cualquier otro intento para mejorar los niveles de vida de poblaciones empobrecidas y marginalizadas, sumados a los

que corresponden a la promoción de metas de desarrollo en un contexto que casi siempre conlleva elementos de violencia, desconfianza e inseguridad ligados al tráfico de drogas. Limitaciones como la fragilidad institucional, intervenciones que menosprecian a las organizaciones locales o sociales, temas estructurales como la tenencia de la tierra y ciclos cortos de los proyectos enfocados en metas inmediatas, han afectado al desarrollo alternativo en regiones productoras de cultivos de drogas empleados para elaborar drogas, tal así como otros proyectos de desarrollo (Grimmelmann *et al.*, 2017; Buxton, 2015; Mansfield, 2011).

Sin embargo, un concepto de desarrollo alternativo alineado más estrechamente con un pensamiento actualizado sobre políticas de desarrollo ha venido ganando terreno gradualmente, en particular después de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNODC, 2016a; Alimi, 2019; Brombacher y Westerbarkei, 2019), celebrada en 2016. Está aumentando la conciencia de que abordar el cultivo de productos empleados para elaborar drogas requiere de un enfoque sostenible, integrado y participativo respecto a los problemas que subyacen a este tema (PNUD, 2015, 2016, 2019; Alimi, 2019: 39). Investigaciones realizadas confirman que trabajar con organizaciones de base comunitaria, al mismo tiempo que se realizan inversiones sociales en las áreas de educación, salud e infraestructura, es la manera más efectiva de limitar el cultivo de la hoja de coca (Dávalos, 2016; Ibáñez y Klasen, 2017; Dávalos y Dávalos, 2019, Ceron, Ríos-Carmenado y Fernández, 2018).

En la década de 1990, la “nueva agenda de desarrollo” se proponía llevar el conocimiento y participación locales al núcleo de sus actividades (Chambers, 1997; Fals-Borda y Rahman, 1991). Dentro de estos parámetros, “... El desarrollo se entiende como un proceso de inclusión, sensible al género, tradiciones culturales y normas de derechos humanos, con

impactos medibles sobre la pobreza y la exclusión” (Buxton, 2015: 33). El desarrollo participativo empezó a ser enfatizado al mismo tiempo que los gobiernos neoliberales introducían la descentralización del Estado (Faguet, 2014), acompañada por un discurso sobre multiculturalismo. Estos cambios orientaron más recursos hacia el nivel local y dieron paso a una diversidad cultural mayor, si bien de carácter controversial (Hale, 2005; Sieder, 2002). Dentro de este cambio más amplio, el etno-desarrollo surgió como una política participativa que focaliza la pobreza entre grupos étnicos marginalizados con un enfoque en el fortalecimiento de su sentido de identidad y autogestión (Chartock, 2013; Andolina, Laurie y Radcliffe, 2009).

El cambio hacia un desarrollo participativo sirve ostensiblemente para “empoderar” a las comunidades locales. Algunos lo han considerado como la acción de un baluarte ante el desenfreno del libre mercado (Bebbington, 2004; Bebbington *et al.*, 2004) y fortaleciendo la cultura indígena (Healy, 2000; Stephen, 1991). Pero otros autores expresan reservas dado que los principales factores que impulsan la pobreza como el ajuste estructural, deuda, evasión tributaria, explotación laboral, crisis financiera y corrupción, no son abordados directamente a nivel local. El desarrollo participativo a nivel local no sustituye políticas diseñadas para alcanzar una mayor integración social a través de medidas redistributivas y políticas económicas sensatas (Mohan y Stokke, 2000; Veltmeyer y Delgado Wise, 2018).

Desde el año 2000, algunos gobiernos de tendencia izquierdista han avanzado precisamente en esta dirección, siendo Bolivia el principal entre ellos (Kennemore y Weeks, 2011; Acosta, 2013). Entre los años 2006 y 2019, el gobierno liderado por el Movimiento al Socialismo (MAS) impulsó la noción del “buen vivir” para transformar el Estado y la nación⁷. En términos prácticos, ello ha significado incrementar la participación en política a través de la

consagración de elementos de democracia directa, indigenizando la esfera política, reescribiendo la Constitución, desarrollado nuevos medios de comunicación comunitaria, nacionalizando sectores económicos estratégicos, e invirtiendo en servicios públicos (Farthing y Kohl, 2014; Anria, 2018; Postero, 2017)⁸.

Además de incrementar la participación política, un elemento clave para el éxito del control comunitario es la confianza en el actor que lleva a cabo el proyecto (Green y Haines, 2015; Lachapelle, 2008)⁹, tema que ha merecido escasa consideración en la bibliografía prevalente (Handberg, 2018: 435). Los estudiosos concuerdan en que la confianza en las instituciones públicas incrementa la probabilidad de involucramiento y participación ciudadanos y, por consiguiente, de resultados positivos del programa (Bratton y Gyimah-Boadi, 2016; Wong, 2016). Una vez que los gobiernos pierden legitimidad, sostienen Robinson, Stoutenborough y Vedlitz (2017: 4), el desarrollo participativo se ve debilitado, mientras que en un análisis específico sobre el Perú, Chávez (2018) descubrió que el conflicto, como aquel experimentado en el VRAEM, mostraba una correlación negativa con la confianza hacia instituciones gubernamentales.

Es dentro de este concepto más amplio de desarrollo participativo, que enfatiza el poder de los movimientos sociales para definir su propio futuro, y que valora al Estado como un actor receptivo y responsable, que examinamos el control comunitario sobre el cultivo de la hoja de coca. Sostenemos que en este contexto, el éxito depende principalmente de dos elementos. El primero consiste en sólidas organizaciones de base que se vean fortalecidas mediante un claro sentido de identidad colectiva. El otro tema es la confianza en el Estado, y la medida en que este último se comprometa a posibilitar mejoras de vida para los sectores rurales, indígenas y pobres.

COCA, COCAÍNA Y LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS EN EL PERÚ Y BOLIVIA

Los pueblos indígenas en la región andina han cultivado y consumido hoja de coca durante más de 4,000 años¹⁰, y el masticado de la hoja constituye un rito compartido, esencial para generar confianza y desarrollar la comunidad (Carter y Mamani, 1986; Allen, 1988). La hoja está presente en cada ritual, desde el nacimiento hasta la muerte, y es empleada comúnmente para combatir la fatiga, problemas estomacales, el mal de altura y el hambre. Celso Ugarte, director del mercado legal de hoja de coca de Sacaba en Bolivia, contó a nuestro equipo de investigación en 2019: “La llamamos nuestra hoja sagrada: fue utilizada por los incas y entregada a nosotros por un dios”. Serafín Luján, líder de una federación cocalera en el Perú, habla de las cualidades “milenarios” de la hoja de coca, narrando cómo las autoridades pensaban que el masticado de la hoja de coca era una práctica anticuada que desaparecería con la generación de sus abuelos, “... pero no desapareció... ellos aún mastican coca, yo mastico coca, ¡hasta mis hijos mastican coca!”

La trayectoria de la hoja de coca, de ser un componente central de la cultura andina hasta convertirse en una sustancia prohibida, empezó con el aislamiento del alcaloide de la cocaína en 1855. Su condición de sustancia controlada quedó establecida en las leyes internacionales en 1961 cuando, junto con la cocaína y la heroína, la hoja fue considerada como una droga peligrosa en el documento más importante de la legislación internacional para el control de drogas, conocido como la Convención Única sobre Estupefacientes. Dicha convención, que tanto Bolivia como el Perú suscribieron en la década de 1970, establecía que los gobiernos debían erradicar todos los arbustos de coca, incluso aquellos que crecen de manera silvestre,

y abolir el consumo de hoja de coca en el plazo de 25 años (Metaal, 2014). La Convención de 1961 brindaba la justificación y el marco legal de las posteriores campañas para erradicar la hoja de coca, respaldadas por los EE.UU.

En las décadas de 1960 y 1970, los gobiernos de Colombia, Perú y Bolivia iniciaron programas de asentamientos agrícolas para poblaciones empobrecidas de la sierra en las escasamente pobladas tierras bajas amazónicas, pero el fracaso de los programas contribuyó a la expansión de los cultivos de coca. Cuando empezó el auge del consumo de cocaína en los EE.UU. a inicios de la década de 1980, y las economías en la región andina colapsaron, migraron a estas regiones miles de agricultores y pobladores urbanos —a quienes se sumaron, en el caso de Bolivia, ex-trabajadores mineros— migraron para cultivar hoja de coca porque ésta les daba mejores oportunidades de mantenerse a sí mismos y a sus familias. Gootenberg (2018) demuestra que, a pesar de sus historias divergentes, los tres países terminaron con similares economías fronterizas ilícitas — mayormente debido a la incapacidad del Estado para promover medios de subsistencia agrícolas legales.

La hoja de coca es casi el cultivo ideal: puede cultivarse en condiciones diversas, rinde hasta cuatro cosechas por año, es fácil de transportar y generalmente resiste a las plagas. La hoja de coca ha servido a menudo como el principal cultivo comercial de los agricultores, complementado con productos como arroz, plátano, café, yuca y frutas cítricas. En Bolivia, en 2018 había 23,100 hectáreas cultivadas con hoja de coca, mostrando una reducción de 1,400 hectáreas respecto a las 24,500 hectáreas cultivadas en 2017, y un 5% por encima de la cantidad permitida bajo la ley de cultivo de coca de 2017 (UNODC, 2019b; Farthing, 2017). Las últimas cifras disponibles sobre la situación en el Perú mostraban un incremento de 14%,

unas 6,000 hectáreas, entre los años 2016 y 2017, llegando a un total de 49,900 hectáreas (UNODC, 2018a).

Las 237,000 familias dedicadas al cultivo de hoja de coca en Colombia, el Perú y Bolivia¹¹, operan en una relación incómoda e inestable con la economía de la cocaína. Una cantidad variable de su cosecha es derivada hacia el mercado ilícito para ser procesada y convertida en cocaína – la cual en 2017 totalizó 470 TM (toneladas métricas) en el Perú y 275 TM en Bolivia (*The Economist*, 2018). Cuando los agricultores cocaleros están involucrados en la producción, su participación se limita casi siempre a la primera etapa rudimentaria de producción de cocaína donde la hoja triturada es puesta a remojar con solventes para extraer el alcaloide de la cocaína. Este proceso crea un producto de bajo valor llamado pasta básica de cocaína. Dados los altos costos de los insumos, incluyendo los ingredientes químicos y la hoja de coca, los márgenes de ganancia son bajos (Grisaffi, 2014).

Aunque la hoja de coca es consumida tanto en Bolivia como en el Perú, su estatus difiere entre ambos países. En Bolivia la hoja de coca se cultiva cerca a la ciudad de La Paz, y puede comprarse en quioscos ubicados en todas partes, estimula el orgullo nacional y es consumida ampliamente tanto por las clases medias urbanas como por agricultores indígenas (Ehrinpreis, 2018; Gootenberg, 2017). Un estudio financiado por la Unión Europea (UE) confirmó que un 30 por ciento de los bolivianos mastican hoja de coca periódicamente, y casi toda la población del país consume la hoja de alguna manera, mayormente como infusión (CONALTID, 2013). En contraste, en el Perú el cultivo de la hoja de coca ocurre lejos de la capital, está ampliamente asociado al tráfico de drogas, y su consumo es menos prevalente. Según Gootenberg (2017: 29): "El masticado de hoja de coca en el Perú es aún despreciado como un 'vicio' retrógrado, sin el aura nacional que rodea a la hoja en Bolivia".

BOLIVIA: COCA/COCAÍNA Y DESARROLLO ALTERNATIVO

La hoja de coca ha sido cultivada en Bolivia durante miles de años en los Yungas de La Paz y Vandíola¹² (Klein, 1986). Durante los proyectos de colonización en la década de 1960, el cultivo de hoja de coca se expandió a las tierras bajas del Chapare entre Santa Cruz y Cochabamba (Millington, 2019). Sin presencia local de instituciones estatales, federaciones rurales fuertes, que combinan conceptos indígenas de reciprocidad, dependencia mutua, y cuidado de personas y de lugares, con tradiciones federativas, surgieron para gestionarlo todo, desde el otorgamiento de tierras hasta la resolución de disputas limítrofes, la construcción de escuelas y la sanción contra conductas antisociales (Grisaffi, 2019: 98). El agricultor Elías Castro explica: “En esa época no había nada, tuvimos que organizarnos y hacerlo todo nosotros mismos como si fuéramos pequeños Estados. Si queríamos caminos, los hacíamos; si queríamos una escuela, la construíamos”.

Actualmente, el número de sindicatos a nivel comunitario del Chapare se acerca a 1,000, y están organizados en seis federaciones que forman una instancia de coordinación. Como la mayoría de los sindicatos rurales a lo largo del país, los sindicatos cocaleros cuentan con filiales de hombres y de mujeres, aunque los varones mantienen una mayor autoridad y concentran su poder en la cúpula. No obstante, estas organizaciones siguen siendo ampliamente participativas y, al igual que los sindicatos en otras regiones del país (Bjork-James, 2018), han apartado a sus líderes cuando sienten que éstos son ineficaces o no responden a sus requerimientos.

A la fecha, los sindicatos son responsables por recaudar impuestos relacionados a la hoja de

coca, organizar jornadas de trabajo colectivo, resolver disputas, establecer tarifas de transporte y administrar el programa para el control comunitario del cultivo de coca. Para los agricultores, la pertenencia a sus comunidades descansa en derechos políticos que exceden de lejos el acceso al voto. La cultura de sus asambleas sindicales es altamente participativa, priorizando la responsabilidad personal, el desarrollo de consenso y la fiscalización directa de los líderes por parte de sus comunidades (Grisaffi, 2019: 152-62).

La Guerra contra las Drogas impulsada por los EE.UU. se basaba en la Ley 1008, promulgada por el gobierno boliviano en 1988, la cual determinaba el destino de las acciones de erradicación, distinguiendo entre áreas “tradicionales” en los Yungas al este de La Paz autorizados a cultivar 30,000 acres (12,000 hectáreas) de cultivos legales de hoja de coca, y la producción “excedente” del Chapare y de la frontera de los Yungas, que debía ser destruida o reemplazada por otros cultivos (Lessman, 2005). La mayor parte de los fondos estadounidenses para el control de drogas se orientaron a realizar violentas intervenciones por parte de unidades especiales policiales y militares en el Chapare, en lugar de destinarse a programas de asistencia económica (Ledebur, 2005).

Los sindicatos encabezaron protestas, a menudo de carácter nacional, bajo la conducción de Evo Morales, y jugaron un papel clave en el ascenso de éste al poder político (Gutiérrez Aguilar, 2014: 73-96). Los sindicatos cuestionaban la caracterización prevalente que se hacía de ellos como productores de bienes ilícitos, enfatizando el vínculo de la coca con la cultura indígena. Los agricultores llevaron a cabo eventos públicos, como masticados de coca en plazas de la ciudad y rituales públicos, así como el otorgamiento de guirnaldas hechas con hojas de coca a sus visitantes ilustres. Ante lo que la mayoría de los bolivianos percibían

como actitudes imperialistas por parte de los EE.UU., la defensa de la hoja de coca se convirtió en sinónimo de reivindicación de la soberanía boliviana (Grisaffi, 2010).

En 1997, la erradicación forzosa a cargo de las fuerzas armadas llevó al Chapare hacia una severa crisis económica y resultó en 33 agricultores cocaleros muertos y 570 heridos, junto con 27 efectivos militares y policiales muertos (Farthing y Ledebur, 2004)¹³. Aunque la relación de los cocaleros con gobiernos anteriores había sido antagónica, el período de erradicación forzosa bajo el gobierno del ex-dictador Hugo Banzer (1971-1978), quien luego fuera elegido Presidente (1997-2001), representó un bajón que se extendió hasta el segundo término del ex-Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-3). Esta experiencia destruyó cualquier vestigio de confianza en el Estado, y radicalizó las exigencias de los cocaleros a partir de ese momento (Ledebur, 2002).

La mayoría de las familias de agricultores cocaleros en el Chapare han participado en al menos uno de los cuatro programas de “desarrollo alternativo” de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que, entre los años 1983 y 2003, gastaron aproximadamente US\$ 270 millones (Lifsher, 2003). Los primeros esfuerzos trataban de reemplazar los cultivos de coca, pero eventualmente los administradores de USAID se dieron cuenta que ello era casi imposible. A fines de la década de 1980, los programas se enfocaron en generar alternativas de modo que los empobrecidos bolivianos tuvieran menos incentivos para migrar al Chapare, al mismo tiempo que incrementaban la represión allí. Cuando dicha estrategia fracasó, el enfoque cambió nuevamente al Chapare con la promoción de cultivo de plátanos, maracuyá, palmitos, pimienta negra y piña para exportación. Los agricultores sólo podían participar en el programa si erradicaban sus cultivos de coca, y los gestores de

políticas de los EE.UU. generalmente percibían esta condicionalidad como la clave del éxito (USAID, 2003: 5; Veillette y Navarrete-Frías, 2005: 21).

Estos programas, impuestos a los gobiernos bolivianos reacios a generar conflictos o a cortar la válvula de seguridad social que el cultivo de la hoja de coca proporcionaba a migrantes empobrecidos, funcionaban sin participación alguna de los sindicatos, los cuales representaban a los cocaleros. En lugar de ello, se crearon “asociaciones” paralelas que generaron sospechas y conflictos a nivel local (Recasens, 1995; Marconi, 1998; Rivera, 1990a). En 1995, cuando los sindicatos de cocaleros ganaron las elecciones en municipalidades recientemente conformadas, USAID se rehusó a trabajar con los nuevos gobiernos locales, pese a haber lanzado proyectos con un tercio de las otras municipalidades del país. USAID a menudo calificaba como narcotraficantes o terroristas a los dirigentes de sindicatos y municipalidades bien integrados, lo cual generaba profunda desconfianza (Farthing y Ledebur, 2004).

En 1998, la orientación de programas de desarrollo en el Chapare empezó a cambiar luego que los sindicatos de agricultores cocaleros obtuvieran el control de todas las municipalidades en el Chapare. Ellos manejan el gobierno municipal como una extensión de sus sindicatos agrícolas: eligen entre sus filas a alcaldes y concejales cuyo deber es promulgar decisiones tomadas en asambleas sindicales. Los funcionarios públicos son fiscalizados en reuniones de cocaleros mediante la presentación de informes periódicos, lo mismo que los líderes sindicales. Si las bases los desaprueban, son destituidos. Los cocaleros se refieren al gobierno local no sólo como una institución en la cual confían, sino como algo suyo y que controlan como colectivo (Grisaffi, 2013, 2019: 163-8)¹⁴.

Entre los años 1998 y 2005, la UE financió un programa de fortalecimiento municipal, PRAEDAC, enfocado en la reducción de la pobreza mediante el involucramiento de organizaciones de cocaleros, titulación de tierras y fortalecimiento de gobiernos locales sin requerir la erradicación previa de cultivos de hoja de coca. En 2004, el ex-alcalde de Villa Tunari, Felipe Cáceres, dijo: “En ocho años, con la cuarta parte del dinero, las municipalidades han logrado diez veces lo que USAID ha conseguido en 20 [años]” (Farthing y Kohl, 2005: 193). Los sindicatos del Chapare anunciaron formalmente que ya no trabajarían con USAID en 2008 (AIN 2008), y en 2013 Morales expulsó a la agencia del país (Heilman, 2017).

CONTROL COMUNITARIO DEL CULTIVO DE HOJA DE COCA EN BOLIVIA

El control de los cultivos de hoja de coca en Bolivia enfatiza mecanismos informales que alientan conductas para asegurar la estabilidad de la sociedad. En el Chapare, el concepto se fundamenta en formas de organización comunitaria indígena prehispánica, la cual prioriza los derechos colectivos sobre los individuales. La conducta antisocial es desalentada mediante el escarnio, humillación, crítica, censura y sarcasmo, y en situaciones particularmente clamorosas, la exclusión social (Rivera, 1990b; De la Cadena, 2013).

El núcleo de la efectividad del control comunitario consiste en la confianza de que, si se quiebran las reglas, el infractor sufrirá un castigo – en el caso de la región andina, ello implica compensaciones por el daño causado antes que el mecanismo de encarcelamiento empleado en otras latitudes (Goodale, 2019: 64-8; Farthing, 2016). El sistema depende de controles internos, permitiendo al individuo asumir su capacidad de agencia, así como su responsabilidad por el bienestar del grupo. El sistema opera a través de la toma de decisiones

en una modalidad altamente participativa, y que resulta evidente en las organizaciones sociales desde la comunidad hasta el sindicato (Grisaffi, 2019; Kohl, Farthing y Muruchi, 2011: 9; Rivera, 1990b).

Estos conceptos se ven respaldados por la constante afirmación de la relación milenaria con la hoja de coca (Vargas, 2014). El renacer indígena promovido durante 14 años por el gobierno de Morales despliega la hoja de coca como uno de sus símbolos más contundentes de identidad andina, no sólo al interior de Bolivia sino también a nivel nacional e internacional, eventualmente protegiendo la hoja de coca mediante la Ley No. 906, General de la Coca, emitida en 2017 (República de Bolivia, 2017). Altos niveles de inversión gubernamental en infraestructura local y diversificación de cultivos reafirmaron la confianza e involucramiento de los agricultores cocaleros.

La demanda de los agricultores respecto al control comunitario de los cultivos de coca llevó al ex-Presidente Carlos Mesa (2003-2005) a firmar en el 2004 el acuerdo que establecía el cato, permitiendo a los agricultores cultivar 1,600 metros cuadrados de hoja de coca. Eusebio Rubios Uchasara, ex-secretario general de la Federación Chimoré, sostiene: “Muchas personas dicen, ‘Carlos Mesa nos dios el cato de coca’... ¡Mentira! Fue nuestro sacrificio, nos costó nuestra sangre, nuestras vidas”. El cato permitía a los agricultores autorregularse como una manera de disminuir la coerción externa impulsada por el Estado, y aseguraba cierto ingreso básico. Una vez que el sistema fue adoptado, las protestas, violencia y violaciones a los derechos humanos en el Chapare cesaron inmediatamente (Ledebur y Youngers, 2006). Cuando Evo Morales llegó a la Presidencia en 2006, convirtió el acuerdo en un pilar central de su política “Coca, sí; cocaína, no”.

A partir del año 2007, los sindicatos cocaleros colaboraron con el gobierno de Morales para desarrollar un sofisticado sistema de monitoreo, control y reducción de cultivos de hoja de coca, con el apoyo de la Unión Europea (Farthing y Ledebur, 2015). Para poder acceder a la autorización para cultivar un cato, los agricultores debían primero obtener un título oficial de tierras, y hacer medir y registrar su parcela por parte de la institución estatal encargada del monitoreo de cultivos de coca, la Unidad de Desarrollo Económico y Social del Trópico (UDESTRO), la cual lleva a cabo verificaciones en el terreno cada dos años. El sistema se complementa con un registro biométrico de los productores de hoja de coca y tarjetas de identidad para los agricultores.

Los sindicatos a nivel local recurren a su larga trayectoria de autogestión para garantizar que los agricultores respeten los límites. Cada sindicato organiza inspecciones periódicas de los cultivos de hoja de coca; y si la comisión encuentra sembríos de coca que exceden la medida de un cato, pueden imponer multas, ordenar el cumplimiento de servicios comunitarios y restringir el acceso a proyectos de obras públicas municipales. También pueden erradicar toda la cosecha y prohibir replantar en la parcela durante un año¹⁵. Si uno de los agricultores infringe el límite de cultivo más de una vez, el sindicato impone una prohibición de por vida. Los sindicatos de base que no ejercen niveles de control adecuados son criticados en reuniones sindicales y a través de la estación de radio operada por el sindicato, y las altas instancias del sindicato imponen multas niveladas.

Grisaffi (2019) detalla cómo opera este proceso participativo para la toma de decisiones. El control social es percibido como una responsabilidad compartida, la cual involucra a la comunidad en su conjunto y figura en la agenda de cada asamblea mensual. Los agricultores a menudo dedican horas a debatir temas relacionados con el cumplimiento e incumplimiento,

donde el debate y la discusión internos juegan un papel clave. Aunque la efectividad del control comunitario de los cultivos de coca se basa en la lealtad al gobierno (y en particular al ex-Presidente Morales, quien inició su carrera política como cocalero) combinada con un marcado temor al retorno a la represión del pasado, ésta también es cuestionada y reconstituida periódicamente (Grisaffi, 2016: 162).

Consistentemente con las normas culturales andinas, Grisaffi señala que los mecanismos de control social informal que consisten en el elogio y la humillación juegan un contundente papel en el acatamiento por parte de los agricultores cocaleros (Grisaffi, 2019: 137-45).

Existe un marcado énfasis en la igualdad; sobrepasar a los demás es visto de manera negativa, pues se considera que ocurre a expensas de los demás (Grisaffi, 2019: 100-2).

Felipe Martínez, líder sindical, enfatizaba: “No importa si sólo tenemos diez plantas, pero todos debemos tener lo mismo”. El desarrollo participativo exitoso resulta evidente en el sentido de involucramiento que los agricultores expresan con frecuencia al referirse al programa de control social, llamándolo “suyo”. Los agricultores nos dijeron repetidamente que respetaban el programa porque estaba dirigido por cocaleros y porque ellos participaron en su diseño (Farthing y Ledebur, 2015: 27).

Los agricultores cocaleros también tienen motivos económicos para respetar el acuerdo: ellos entienden que, si se restringe el cultivo de hojas de coca, entonces los precios subirán. El líder sindical del Chapare, Eliseo Zevallos, lo explica: “Antes... teníamos quizá 10 o 15 hectáreas de coca, pero no valía prácticamente nada... Actualmente sólo tenemos un cato, y quizá por eso vale un poco más”. La política parece funcionar, dado que el precio promedio de la hoja de coca en Bolivia en el período 2017-18 fue casi cuatro veces más que el precio promedio en el Perú¹⁶.

El acceso a asistencia para diversificar cultivos ya no está condicionado a la erradicación previa de la hoja de coca. “Permitimos el cultivo de la hoja — pero la idea es reducir gradualmente la dependencia del cultivo de coca”, explicaba John Cornejo – Jefe de la unidad técnica del Fondo Nacional de Desarrollo Integral (FONADIN) en julio de 2019. La secuencia de la asistencia es importante porque el ingreso garantizado del cato —que es aproximadamente de US\$ 200 al mes, equivalente al salario mínimo— permite a las familias de agricultores experimentar con cultivos alternativos, como plátano, piña y miel, pero también piscicultura. En una entrevista realizada en agosto de 2019, Eusebio Rubios explicaba: “Actualmente, el cato de coca no es suficiente [para subsistir], tenemos que ser honestos al respecto. Pero no es como los gobiernos anteriores que hablaban mucho sobre desarrollo alternativo, pero no hacían nada... Nuestro Presidente está buscando activamente mercados para el café. ¿Cuándo pensaron siquiera otros gobiernos hacer algo así?”

Cornejo explicó que la colaboración entre Poderes del Estado y otros actores de desarrollo llevaron a la inversión en cuanto a capacidad productiva pero también a la expansión de la infraestructura de salud, educación y obras públicas. Durante el ciclo del proyecto durante el año 2017, FONADIN canalizó más de US\$ 2.7 millones hacia 38 proyectos en el Chapare en colaboración con los gobiernos municipales, beneficiando a 15,172 familias (FONADIN, 2018: 112). Estos esfuerzos para reducir la dependencia respecto al cultivo de hoja de coca han llevado a muchos agricultores a describir su cato de coca como una “cuenta de ahorros”, en lugar de ser su principal fuente de ingresos¹⁷.

Según Cornejo, líderes de organizaciones de base se reúnen periódicamente con funcionarios de FONADIN para trazar prioridades, autoridades del gobierno asisten con frecuencia a

reuniones de los sindicatos cocaleros, y hay cocaleros trabajando en UDESTRO. León de la Torre, Embajador de la UE en Bolivia, elogió este enfoque: “FONADIN se encuentra en contacto permanente con la población. No promueve proyectos que nacen en los escritorios de los técnicos, sino que ayuda a dar vida a iniciativas que provienen de las comunidades” (FONADIN, 2018: iii).

El programa sí enfrentó retos; una minoría de agricultores se negaron a cumplir con el acuerdo. En tales situaciones, los trabajadores de UDESTRO negociaron con los dirigentes de las comunidades para que tropas del gobierno erradiquen los cultivos a la fuerza. En contraste con las políticas correspondientes a la Guerra contra las Drogas (1989-2005), la erradicación rara vez implicaba actos de violencia. Una cocalera de edad madura dijo: “En la actualidad no nos rebelamos cuando los encargados de cortar los arbustos entran a nuestras parcelas; simplemente les mostramos dónde está la coca y dejamos que hagan su trabajo” (Grisaffi, Farthing y Ledebur, 2017: 143).

En un esfuerzo por verificar los cultivos de hoja de coca, John Cornejo expresó la necesidad de mantener el impulso de los beneficios del programa. Los dirigentes de más edad culpan a los recién llegados y a la generación más joven por la expansión de la coca. Celso Ugarte, del mercado legal de coca de Sacaba, nos contó: “Mire, necesitamos que nuestros hijos realmente entiendan cómo era antes, porque quizá algunos de ellos crean que siempre ha sido como ahora – pero para llegar aquí hemos sufrido”.

La repentina renuncia forzada de Morales en noviembre de 2019 amenaza la continuidad del programa. La represión del gobierno de transición ha causado la muerte de diez agricultores cocaleros en noviembre de 2019, y la población del Chapare nuevamente considera a la

policía y los militares como “enemigos”. En enero de 2020, un contingente militar volvió a la zona, generando que los agricultores teman el retorno de la represión. Desde la renuncia de Morales, la incertidumbre sobre el futuro de la coca lícita y del sistema de control comunitario de cultivos de hoja de coca ha llevado a una caída del 60% en el precio de la hoja.

PERU: COCA/COCAÍNA Y DESARROLLO ALTERNATIVO

Al igual que en Bolivia, el consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú tiene una larga historia (Lloréns, 2004; Mayer, 1993). Desde inicios de la década de 1900 hasta la firma de la Convención Única de Estupefacientes de 1961, parte de la coca en el Perú estaba destinada al mercado internacional de la cocaína (Gootenberg, 2008: 94). Actualmente, la Empresa Nacional de la Coca (ENACO), entidad estatal y deficientemente operada, se encarga de las ventas legales. En 2016, ENACO controlaba únicamente el 17% de la venta de hoja de coca legal (DEVIDA, 2017). Parte de ésta se vende a Coca-Cola como agente saborizante, y el restante es comercializado dentro del país como insumo para la elaboración del mate de coca (Ledebur, 2016).

Con el auge de la cocaína en el hemisferio norte durante la década de 1980, los valles de la región central sub-tropical de los ríos Alto Huallaga-Monzón se convirtieron en la principal zona de producción de hoja de coca y pasta básica de cocaína. Aunque la producción de hoja de coca cayó en picada en un 70% a lo largo del país durante la década de 1990, mientras los cultivos prosperaban en Colombia, después del año 2000 se produjo una recuperación cuando el consumo de cocaína se disparó en Europa y Brasil (Van Dun, 2009). Luego de que la erradicación forzosa bajo presión de los EE.UU. intensificara la violencia y alienara a los

agricultores en la región del Alto Huallaga-Monzón¹⁸, los cultivos se extendieron a otras 15 regiones (Felbab-Brown, 2010; UNODC, 2018a).

La región del VRAEM (con una superficie similar a la de Bélgica) surgió como la más importante después de 2010. Extendiéndose sobre cinco de los 24 departamentos del país (Apurímac, Junín, Cusco, Huancavelica y Ayacucho), en 2017 el VRAEM contenía el 43% de los cultivos totales de hoja de coca en unas 21,646 hectáreas, pero debido a altas tasas de rendimiento de las cosechas, el 67% de la hoja de coca del país se produce en el área (UNODC, 2018a: 8-10). La región presenta marcadas diferencias entre norte y sur, con una variación respecto a la dependencia del cultivo de coca, siendo antiguas plantaciones de café y cacao los otros dos cultivos principales de la zona (Mendoza y Leyva, 2017). En el año 2016, apenas 19 de los 69 distritos de la región cultivaban coca y, de éstos, sólo nueve tenían una extensión mayor a 1,000 hectáreas (DEVIDA, 2017: 60).

En contraste con la situación del Alto Huallaga, donde hay migrantes provenientes de todo el Perú, la mayoría de los agricultores en la zona sur del VRAEM son migrantes quechuahablantes provenientes de la empobrecida zona de la sierra central, que mantenían fuertes lazos con sus comunidades originales después de trasladarse al VRAEM durante la década de 1970 (Durand Guevara, 2005: 106). La población está apenas por encima de los 654,000 habitantes, incluyendo aproximadamente a 108,000 agricultores, con una parcela promedio de 2.6 hectáreas (6.4 acres) (Heuser, 2019: 26). En 2016, 15,074 de este total fueron identificados como agricultores cocaleros. La mitad de la población es pobre (tres veces la proporción promedio nacional) y tres de los departamentos en los cuales se extiende el VRAEM figuran entre los cuatro donde se observa la mayor desigualdad en el Perú (Gootenberg, 2017: 28).

Esta desigualdad se hace evidente por la presencia de una minoría de agricultores propietarios de grandes extensiones de tierras, principalmente en las regiones del VRAEM central, en Pichari y Llochegua. El agricultor Javier Rojas explicaba a nuestro equipo: “Los más pobres entre nosotros tienen una hectárea; algunos tienen tres o cuatro hectáreas. Otros tienen hasta veinte”. Varios agricultores con más tierras e ingresos mayores dijeron a nuestro equipo que ellos no viven en la localidad sino que más bien utilizan el VRAEM como una base temporal de operaciones, prefiriendo construir casas en ciudades de la región como Ayacucho donde sus hijos reciben una mejor educación.

En el año 2014, el MINAGRI (2016: 19) estimaba que un agricultor cocalero del VRAEM podía obtener una ganancia bruta de US\$ 13,000 por hectárea. Evidencia que recogimos de tres agricultores en Pichari indica que, sin incluir costos de producción, cada hectárea de coca generaba entre 42,000 y 54,000 Soles al año (respectivamente, US\$ 12,600 y US\$ 16,200)¹⁹. Al precio de mercado de US\$ 3.50 por kilo de hoja de coca (el nivel más bajo en el mercado negro reportado a nuestro equipo) y después de deducir costos de producción y mano de obra, las ganancias netas por hectárea equivalen al doble del sueldo mínimo vital en el Perú²⁰.

Los agricultores, particularmente aquellos con parcelas más grandes, realizan la cosecha empleando con frecuencia a cuadrillas de trabajadores itinerantes pobres²¹, quienes provienen mayormente de comunidades cercanas de la sierra y son pagados al destajo, es decir, por kilo de hojas cosechadas (*El Peruano*, 2018: 11; MINAGRI, 2016: 28). La cosecha de una hectárea puede requerir 240 jornadas de trabajo, y el jornal puede llegar hasta al triple de lo pagado por otros trabajos similares disponibles localmente²², lo cual crea una severa escasez

de mano de obra para los agricultores que tienen cultivos lícitos como café y cacao (MINAGRI, 2016: 28; Novak *et al.*, 2011: 30).

La población indígena ashánincas vive en los departamentos de Junín y Cusco y, similarmente a patrones observados a lo largo de los Andes, ha sido incesantemente expulsada de sus tierras tradicionales por colonizadores venidos de la sierra (Durand Guevara, 2005: 106). Ellos son los habitantes más pobres de la región, sobreviviendo a través de la combinación de la agricultura, incluyendo el cultivo de pequeñas cantidades de hoja de coca, con ocasional trabajo asalariado, sumados a la caza y la pesca (Killick, 2019). La migración desde la sierra hacia territorios controlados por los ashánincas para plantar hoja de coca (UNODC, 2018a: 79) ha provocado conflictos con sus organizaciones y con grupos ambientalistas (*Andina*, 2019).

La aparición desde 1980 del grupo subversivo Sendero Luminoso en la sierra de Ayacucho limitó de manera profunda la comercialización de cultivos provenientes del VRAEM, lo cual contribuyó a la expansión de los cultivos de coca. También tuvo un impacto sobre las estructuras organizacionales, creando una política y una cultura centradas en la violencia (Villasante, 2018). Con la expansión de los cultivos de hoja de coca, los temores respecto a un real o potencial enfrentamiento armado con grupos subversivos locales persuadió a sucesivos gobiernos peruanos de evitar la erradicación forzosa. Hasta enero de 2020, remanentes de los grupos subversivos (en un número estimado de 300 combatientes) continuaban lanzando ataques contra fuerzas de seguridad a lo largo de las principales rutas del narcotráfico (Machacuay y Atilano, 2019). Las fuerzas armadas controlan 34 de los 69 distritos en el VRAEM bajo estado de emergencia (Mendoza y Leyva, 2017)²³.

La presencia civil del Estado, particularmente en áreas rurales, es mínima y no está bien articulada entre los gobiernos nacional, departamental y distrital local (municipal) (MINAGRI, 2016: 13). Muchas comunidades rurales carecen de acceso a la electricidad, instalaciones sanitarias o agua potable (Koven y McClintock, 2015: 3-4)²⁴. Ello ha incitado una profunda desconfianza ante el Estado que expresan los agricultores cocaleros y, de hecho, la mayoría de los peruanos en zonas rurales (Heuser, 2019: 31). Los pobladores han explicado a nuestro equipo que en algunos poblados se mantienen fortificaciones hechas con bolsas de arena para evitar una incursión del Estado. Abdón Quipse, quien ha vivido en el VRAEM desde 1982, dijo que la mayor organización de cocaleros, la Federación de Productores Agropecuarios del VRAE (FEPAVRAE) había determinado que idealmente cada miembro debía poseer un rifle de alto calibre, esencialmente para protegerse de las fuerzas de erradicación²⁵.

La FEPAVRAE tuvo sus orígenes en 1975 como una asociación de pequeños productores, derivando en 1979 en la Federación Campesina del Valle del Río Apurímac (FECVRA), con 103 organizaciones afiliadas, antes de convertirse en FEPAVRAE en 1995²⁶. La incursión de Sendero Luminoso en 1982 creó una situación insostenible para la FECVRA ya que el Ejército peruano la consideraba aliada de Sendero, asesinando a su dirigente y encarcelando a los líderes restantes. Este ataque bloqueó la organización y desplazó las prioridades de los agricultores locales, de la agricultura hacia la autodefensa (Durand Guevara, 2005: 111).

Pese a encontrarse atrapados entre ataques de Sendero Luminoso, la represión del Estado y los traficantes de drogas, a partir del año 1984 los agricultores formaron comités de Defensa Civil Antisubversiva (DECAS) (Castillo y Durand, 2008). Los requerimientos del patrullaje

implicaban que eran casi imposible dedicarse a cultivos que requerían mucho tiempo como el café o el cacao, lo que convirtió a la hoja de coca en la obvia alternativa dado que ésta requiere muy poca atención e inversión. El desarrollo de alianzas temporales con traficantes de drogas locales que les pagaron sus cosechas por adelantado, permitieron a los agricultores comprar armas para protegerse. Incluso después que la violencia disminuyese a inicios de la década de 1990 con el arresto de los directivos nacionales de Sendero Luminoso, el derramamiento de sangre siguió influenciando profundamente la identidad de los agricultores locales como defensores de sus tierras, antes que de la coca *per se* (Durand Ochoa, 2011: 113).

La represión fortaleció la resistencia de los agricultores ante cualquier forma de imposición del gobierno. Temas estructurales, como los pasados fracasos de sistemas de colonización, la ausencia de infraestructura de transporte financiada por el gobierno, bajos precios internacionales para el café y el cacao, y arraigadas y persistentes políticas gubernamentales neoliberales que reducían más aun la rentabilidad de la agricultura de pequeña escala, agravaron el distanciamiento de los agricultores cocaleros frente a un Estado consistentemente coercitivo (Durand Guevara, 2005: 112-3; Gootenberg, 2017).

En el año 2003, la CONPACCP lideró una “marcha de sacrificio” con la participación de 6,000 agricultores de los valles Aguaytía y Alto Huallaga, la cual culminó en la formación de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP) que reunía a 25,500 agricultores cocaleros procedentes de nueve valles (Durand Ochoa, 2011: 113)²⁷. La Confederación, sin embargo, no pudo desarrollar alianzas más amplias con organizaciones campesinas y sindicales en el Perú, quienes a menudo han caracterizado a los agricultores cocaleros como narcotraficantes (Castillo y Durand, 2008).

A diferencia de los sindicatos bolivianos, las organizaciones de agricultores cocaleros en el Perú no ejercen el mismo control sobre sus bases mediante la división de responsabilidades de gobernanza entre las distintas organizaciones. Los comités de autodefensa (CAD) continúan cumpliendo un papel en la administración de justicia, resolviendo conflictos internos y protegiendo a las comunidades de amenazas externas (Heuser, 2019: 30), y las asociaciones y cooperativas de productores trabajan para comercializar productos agrícolas específicos. Un agricultor de edad madura nos dijo: “Tenemos diferentes organizaciones para distintos propósitos”.

La intervención del Estado peruano en las regiones productoras de hoja de coca ha sido errática, oscilando entre una reducción gradual negociada con desarrollo alternativo, y la erradicación forzosa. A partir del año 1981 y con respaldo de los EE.UU.²⁸, se ha venido llevando a cabo la erradicación forzosa de cultivos de hoja de coca en seis departamentos del país, a cargo de la agencia estatal de erradicación, bautizada como Proyecto Especial de Control y Reducción de los Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (CORAH), quienes actúan acompañados por la policía²⁹.

Desde la creación de DEVIDA (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas) a inicios de la década de 2000, el grueso del trabajo sobre desarrollo alternativo en el VRAEM ha sido realizado por gobiernos locales, ONG o consultores. Aunque los EE.UU. siempre han sido la mayor fuente de financiamiento internacional, a partir de la década de 2000 la UE ha brindado apoyo financiero y técnico. Las agencias de desarrollo alternativo repitieron los mismos errores observados en Bolivia. El aspecto de desarrollo era mayormente una ocurrencia introducida a última hora – entre los años 2012 y 2016, el 17% del presupuesto de

DEVIDA era dedicado al componente de desarrollo (DEVIDA, 2017: 64). Los proyectos introdujeron nuevas variedades de café y de otros cultivos no apropiados para los suelos de la región, y de arroz que se marchitó por falta de irrigación (Durand Guevara, 2007: 155). Los cultivos de cacao y la piña corrieron con mejor suerte, pero los proyectos carecían de una estrategia coherente de comercialización (McClintock y Vallas, 2005: 224). Tal como había ocurrido con proyectos financiados por los EE.UU. en Bolivia, DEVIDA estableció sus propias asociaciones de productores para participar en proyectos de desarrollo alternativo (DEVIDA, 2017: 24)³⁰.

Los agricultores cocaleros expresan una visión negativa de DEVIDA: ellos señalan el reiterado fracaso de la agencia para promover medios de subsistencia alternativos, y la manera en que la entidad ha marginado y dividido a las organizaciones de agricultores cocaleros. En noviembre de 2019, los dirigentes describieron a DEVIDA como un “enemigo”. En palabras de un agricultor: “DEVIDA gasta el 80 por ciento del dinero que recibe en salarios y vehículos para ellos. Para cuando llega a nosotros, todo lo que recibimos es un saco de abono y un machete – ¡eso no es desarrollo!” El agricultor continuó diciendo: “... DEVIDA nos divide – ésa no es su función, es una estafa, un fraude de los gringos”.

Los gobiernos más recientes en el Perú, encabezados por los ex-Presidentes Ollanta Humala (2011-2016) y Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), y por el actual Presidente Martín Vizcarra (2018-actual) han tenido políticas inconsistentes – vacilando entre la promoción del desarrollo y el apoyo a la erradicación³¹. La última versión consiste en la “Estrategia para el Desarrollo del VRAEM al 2021”, lanzada por Vizcarra en 2018, la cual se enfoca en asistencia para el desarrollo y obras públicas principalmente a través de los gobiernos municipales, sin erradicación forzada (DEVIDA, 2017). Pese a sus conflictivas relaciones

con el Estado nacional y denuncias de corrupción, los gobiernos locales recientemente elegidos se han involucrado activamente en la administración del programa desde enero de 2019.

Un cambio importante empezó a tomar cuerpo en el año 2019, cuando el gobierno de Vizcarra expandió la erradicación forzada hacia nuevas zonas. En abril de 2019 se inició la erradicación en San Gabán, en la provincia de Carabaya en Puno, argumentando que era necesario porque los agricultores cocaleros estaban plantando la hoja ilegalmente en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja-Sonene. Dos agricultores cocaleros resultaron muertos (Romo, 2019). En noviembre, tras la protesta de miles de agricultores cocaleros, CORAH inició acciones de erradicación en Satipo en el VRAEM, argumentando que éstas eran imperativas porque los dirigentes indígenas ashánincas buscaban la erradicación de cultivos de coca que habían invadido sus tierras. El gobierno nacional usó este razonamiento para proceder con la erradicación sin consultar con las autoridades locales, tal como lo habían acordado previamente (DEVIDA, 2018) y, de hecho, la erradicación no se produjo en tierras ashánincas (SERVINDI, 2019). Esta medida fue particularmente significativa porque durante décadas el VRAEM había sido una zona vedada para la erradicación (Vanguardia, 2019). Como señal de la continua presión de los EE.UU. sobre el gobierno del Perú, el Embajador de los EE.UU., Krishna Urs, asistió a la clausura de la campaña de erradicación 2019 en Satipo, para felicitar a CORAH por su trabajo (CORAH, 2019)³².

COMPARTIENDO EL PROGRAMA PARA EL CONTROL COMUNITARIO DEL CULTIVO DE HOJA DE COCA

Es urgente intentar algo diferente en el Perú, donde los ciclos reiterados de erradicación forzada, desarrollo fallido, replantado, y violencia por parte del Estado, grupos subversivos y traficantes de drogas, han creado una situación desmesuradamente difícil para los agricultores cocaleros. Éstos son satanizados por la sociedad en su conjunto y, aunque consiguen ganarse la vida con el cultivo de la hoja coca, lo hacen en un entorno inseguro y hostil, cargado de violencia. Pese al sufrimiento que han tenido que soportar, la contención de la producción de cocaína ha sido un rotundo fracaso desde la década de 1980. Hace mucho tiempo que se necesita contar con un nuevo enfoque.

Inspirados en su admiración hacia el régimen del líder cocalero Morales, su reconocimiento y respeto hacia los agricultores cocaleros bolivianos, y el reconocimiento de la hoja de coca en la Constitución, algunos líderes cocaleros peruanos han tratado de adoptar la iniciativa de control comunitario de los cultivos de hoja de coca. Dos factores facilitaron este proceso: En primer lugar, Morales desarrolló una relación muy positiva con el Presidente Vizcarra del Perú, lo cual llevó a reuniones bilaterales periódicas y a la firma de acuerdos que habían estado suspendidos desde el gobierno de Ollanta Humala. Los agricultores peruanos percibieron ello como una apertura estratégica para aproximarse a Vizcarra, quien parecía abierto a la innovación en políticas tras haberse convertido inesperadamente en Presidente. En segundo lugar, tras dos décadas de colaboración productiva en el programa de control comunitario de cultivos de coca en Bolivia, la Unión Europea expresó su interés en promover en el Perú lo que ellos consideraban como un modelo efectivo y eficiente en función de costos.

En junio de 2018, Serafín Luján, Presidente del CONPACCP, envió cartas a los Presidentes Vizcarra y Morales, y a la representación de la Unión Europea en Bolivia para proponer el

sistema de control comunitario. Ello fue seguido en 2019 por la visita de tres delegaciones provenientes de las regiones productoras de hoja de coca en el Perú —dos de la zona sur del VRAEM, y una tercera de la Selva Central y del Alto Huallaga—, las cuales visitaron Bolivia por períodos entre una semana y 10 días. Las delegaciones se componían de entre 8 y 28 agricultores, quienes dialogaron con sus pares en Bolivia, observaron los proyectos impulsados por el Estado para promover cultivos alternativos y actividades de piscicultura, y se reunieron con miembros del Congreso, ministros de gobierno y el Jefe de la Policía Antidrogas de Bolivia. Los agricultores peruanos también acompañaron a las fuerzas de seguridad en una misión para la negociación de la reducción de cultivos.

Rubén Leiva, participante de la delegación —quien formó parte de la misión en agosto de 2019— enfatizó que le parecía increíble haber tenido intercambios tan positivos con legisladores y miembros de las fuerzas de seguridad: “Esto nunca ocurriría en el Perú”, dijo. El veterano dirigente sindical Luján explicó que él y otros agricultores que visitaron el Chapare querían “... aprender de estos procesos e implementar un acuerdo con el gobierno peruano que permitiese un desarrollo integrado y control social como ocurre en Bolivia” (FONADIN, 2019).

Los delegados provenientes de la región de la Selva Central (zona norte del VRAEM, pero no afiliados con FEPAVRAE) compartieron sus experiencias en una asamblea comunitaria en Mazamari, en la provincia de Satipo, el 30 de octubre de 2019. Doscientos agricultores cocaleros se dieron cita para discutir la inminente amenaza de erradicación de cultivos, y nuestro equipo tomó parte en la audiencia de la reunión. Luján explicó que, si ellos querían que el Estado detuviese la erradicación propuesta, tendrían que ofrecer algo a cambio. Les presentó un borrador de un documento que resumía elementos del modelo boliviano,

incluyendo límites al cultivo de coca, reducciones negociadas e inversión del Estado en las comunidades rurales. La audiencia recibió esta propuesta con entusiasmo. Una docena de agricultores con quienes dialogamos dijeron que ellos respetarían límites al cultivo si tuviesen una garantía de que sus cultivos de coca no serían completamente erradicados. También aprovecharon para expresar las prioridades de la comunidad, incluyendo más asistencia para la comercialización de cultivos legales como cacao y café.

En enero de 2019, los dirigentes de CODIPAS y FEPAVRAE, los ex-presidentes de CONPACCP, asesores técnicos, y representantes de las zonas productoras de hoja de coca en Puno, se reunieron con representantes de DEVIDA y de la Unión Europea para solicitar formalmente la consideración del modelo. Los dirigentes de FEPAVRAE acordaron en principio limitar el cultivo de hoja de coca a una hectárea por cada miembro del sindicato, y también solicitaron que el Instituto Nacional de Estadística realice un nuevo estudio sobre el uso legal de la hoja de coca, a ser financiado por la UE. Ellos esperaban que el estudio brindaría la base para rediseñar las políticas sobre la hoja de coca, incluyendo la expansión de la capacidad de ENACO para adquirir hoja de coca proveniente de regiones fuera de Cusco, y par implementar un registro y un programa de autorizaciones para agricultores cocaleros.

En principio, DEVIDA se declaró de acuerdo con la propuesta y, tras enviar un consultor para observar el modelo de comercialización de la hoja de coca en Bolivia, ENACO estableció oficinas en áreas previamente vedadas como el VRAEM³³. Por su parte, la FEPAVRAE exhortó a sus miembros a vender hoja de coca a la agencia que, desde el mes de marzo de 2019, ofrecía un incremento en el precio: 120 Soles (US\$ 36) por un saco de 12 kilogramos del producto. Después de descontar el impuesto, los agricultores recibían 100 Soles (unos US\$ 30) por saco, que equivalían a dos tercios del precio en el mercado negro³⁴.

Sin embargo, fricciones internas al interior de FEPAVRAE entorpecieron el avance de este cambio en las políticas. Representantes de regiones que contaban con mayores extensiones de cultivos de coca, opuestos a la intervención del Estado y a estrategias de reducción de cultivos, asumieron la conducción de la Federación a mediados de 2019. Pero aunque en última instancia la nueva dirección de FEPAVRAE rechazó la propuesta, la recientemente formada Asociación Selva Central (Satipo, Pangoa y Pichanaki) la adoptó formalmente. En Satipo, la mayoría de los agricultores plantan menos de una hectárea, lo cual los hace menos dependientes de la hoja de coca que los agricultores ubicados más al sur. Otra ventaja consiste en que el área tiene una sólida tradición de producción de café, cacao y piña (Mendoza y Leyva, 2017: 31). Los agricultores de Satipo consideran que su provincia es un buen terreno para la experimentación. “Aquí podemos hacer un proyecto piloto del modelo boliviano... Sé que podría funcionar bien; estamos dispuestos a hacerlo”, explicó la dirigente Marianne Zavala.

Los agricultores de la Selva Central solicitaron a DEVIDA un acuerdo similar pero, con la típica inconsistencia que DEVIDA ha demostrado durante su larga trayectoria, el gobierno inicialmente aceptó el diálogo y luego, el 21 de octubre, dio un paso atrás en su decisión. Poco más tarde, el 1 de noviembre de 2019, CORAH lanzó la erradicación forzada de cultivos de hoja de coca en la zona, con el resultado de cuatro agricultores cocaleros heridos de bala en Mazamari, Satipo. Luego de sus reiterados intentos de diálogo, esta violenta intervención del Estado enfureció a los agricultores (Ledebur y Grisaffi, 2019).

Zavala y los agricultores de Satipo no pueden contar con el apoyo de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP).

Pese al respaldo de los cinco presidentes anteriores de la confederación hacia el sistema de control comunitario de cultivos de hoja de coca, el Secretario General actual de la CONPACCP, Brittner Corichahua, sostenía: “Necesitamos una solución para todos los agricultores cocaleros – no podemos luchar simplemente por una cuenca [valle]”. A Corichahua le preocupaba no poder convencer a áreas del VRAEM con parcelas de cultivo más grandes para que acepten una reducción.

Tras financiar las visitas a Bolivia de sus propias delegaciones, los dirigentes cocaleros peruanos tienen un sólido entendimiento del control comunitario y de las ventajas que les podría traer. Las organizaciones de agricultores han demostrado su compromiso al convocar asambleas para socializar el modelo, y coordinar reuniones con la UE, DEVIDA y el gobierno central.

RETOS PARA IMPLEMENTAR EL CONTROL COMUNITARIO DEL CULTIVO DE HOJA DE COCA

Aunque cierta resistencia es de esperar, la región sur del VRAEM, Alto Huallaga y la Selva Central están demandando activamente el control comunitario de los cultivos de hoja de coca. Existen dos retos principales para adaptar el modelo boliviano al Perú. En primer lugar, las estructuras de los sindicatos rurales en el Perú carecen de la cohesión a nivel comunitario que ha demostrado ser un elemento clave en la implementación del sistema boliviano para el control comunitario de los cultivos de coca. Dado que el control comunitario depende de la realización de reuniones periódicas de los miembros de sindicatos a nivel de base, de contar con una noción compartida de finalidad, y de la forja de una identidad colectiva a través de

una cultura compartida y metas más amplias del movimiento, resulta crucial el poder que el sindicato de base tiene sobre sus integrantes (Durand Ochoa, 2011).

El sindicato del Chapare rige casi todos los aspectos de la vida de una persona. Cabe destacar que el sindicato controla el acceso a la tierra, lo cual implica que la propiedad de la tierra requiere asociarse como miembro³⁵. Los sindicatos imponen controles estrictos sobre quién puede incorporarse a sus filas, usualmente permitiendo el ingreso a su membresía sólo a quienes ya forman parte de sus redes sociales, lo cual implica que las bases de los sindicatos están mayormente conformadas por familiares o allegados (Grisaffi, 2019: 89, 145). La membresía involucra muchos deberes que priorizan al grupo, incluyendo el pago de cuotas de miembros, la participación en jornadas de trabajo comunal, y la concurrencia a las protestas que organizan. Para garantizar el cumplimiento de estos deberes, las multas y demás sanciones están respaldadas por la amenaza de expulsión del sindicato y la venta forzada de la parcela (Grisaffi, 2019: 89-91).

En contraste con esta situación, las federaciones en el Perú se encuentran menos insertadas en el sentido de identidad y en las vidas de los agricultores. Rubén Leiva explicaba que en su distrito en Satipo era posible poseer una parcela y plantar coca sin estar afiliado a una organización que defendiese este cultivo. Incorporarse a la asociación de cocaleros es una decisión personal y, en consecuencia, estas organizaciones tienen escasas facultades sobre sus miembros.

Alvino Pinto, dirigente de un sindicato cocalero boliviano, explicó que los colegas peruanos carecían de la noción de servicio que los bolivianos tienen, y que es un componente central del liderazgo como un deber hacia la propia comunidad: “Somos obedientes (a las demandas

definidas por la comunidad). Ellos tienen que aprender a trabajar como nosotros... no con el fin de obtener algo – sino para ayudar a todos los miembros de sus comunidades”. Por su parte, los agricultores peruanos que visitaron Bolivia quedaron asombrados ante la disciplina, lealtad y compromiso de los miembros de sindicatos en el Chapare. Luján comentó que estos eran rasgos que ellos debían promover para que funcione el control comunitario.

La identidad colectiva de los agricultores bolivianos se construye alrededor del papel clave que la hoja de coca juega en la cultura andina. En contraste, los peruanos que mastican coca son considerados atrasados por la clase media de esa sociedad que no reconoce la hoja como una representación positiva de la identidad indígena (Gootenberg 2017, 29). Durand Ochoa (2014: 19-20) ilustra lo difícil que resulta defender un producto de legitimidad cuestionable – a saber, la hoja de coca. En una reunión celebrada en Mazamari, los dirigentes sindicales hablaron de la necesidad de “revalorizar” la hoja de coca en el Perú, y de extraer lecciones de la experiencia boliviana. Desde el año 2006 y en colaboración con el gobierno local, la FEPAVRAE ha celebrado anualmente un festival internacional de la coca en Pichari, promoviendo el uso tradicional de la hoja y de productos elaborados con ella, incluyendo jabones, infusiones y licor (Vizcarra, 2018). Los cambios en el debate más amplio sobre políticas de drogas en América Latina podrían potencialmente abrir un espacio que legitime el uso de la hoja de coca en el Perú (Jelsma, 2016; Labate, Cavnar y Rodrigues, 2016).

Las organizaciones de agricultores cocaleros en el Perú, tanto a nivel local como nacional, requieren exhaustiva capacitación y desarrollo de capacidades, así como apoyo para desarrollar consensos a nivel regional y nacional. Las bases han sido sentadas a través de las organizaciones de agricultores y su relación entrelazada con los comités de autodefensa, los cuales cumplen el papel de las fuerzas del orden y funcionan en gran medida como los

sindicatos de base en el Chapare. Estas organizaciones son percibidas como “un factor esencial para el mantenimiento del orden local, y gozan de un elevado nivel de confianza” (Heuser, 2019: 30-1). Por consiguiente, los agricultores peruanos poseen las habilidades y conocimientos que podrían emplearse para apoyar el control comunitario de los cultivos de hoja de coca. Para reforzar la capacidad del gobierno local, especialmente en cuanto a servicios humanos y desarrollo económico en áreas rurales, podría cumplir un papel clave un programa de fortalecimiento municipal como el implementado por PRAEDAC en el Chapare, q

Un segundo obstáculo principal que enfrenta el control comunitario lo constituyen los niveles desmesuradamente altos de desconfianza entre poblaciones rurales en el Perú, incluyendo los agricultores cocaleros, hacia el Estado y particularmente hacia DEVIDA y las fuerzas de seguridad. Esta desconfianza es reconocida al interior del Estado: el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) pone considerable énfasis en la necesidad de recomponer la confianza quebrantada hacia su propuesta para el VRAEM, formulada en 2016 (MINAGRI, 2016). Ésta es una situación análoga a la del primer año de implementación en Bolivia, cuando los cocaleros tenían poca confianza en el Estado, dinámica que cambió dramáticamente con la elección de Morales. Los propios agricultores cocaleros ocuparon puestos en instituciones gubernamentales encargadas del control de la coca, incluyendo UDESTRO y FONADIN, y fueron nombrados como Vice-Ministros.

El tema de la voluntad política, tanto de parte del gobierno como de los agricultores, es elemental. El gobierno peruano ha vacilado en reiteradas ocasiones, haciendo promesas que no ha podido o no ha querido cumplir, a menudo bajo presión del gobierno de los EE.UU. para impulsar la erradicación de cultivos (Durand Guevara, 2005). Algunos dirigentes de los

agricultores consideran que existe un nivel de apoyo gubernamental mínimo hacia el control comunitario de los cultivos de hoja de coca. Antes de ser elegido al Congreso para representar a la región de Junín, Carlos Chavarría dijo que en el entorno actual este apoyo era sólo un “sueño”. Chavarría sostenía que el cambio sólo se produciría mediante la elección de los dirigentes cocaleros a puestos de poder. En marzo de 2020, Chavarría anunció la formación de una comisión especial del Congreso enfocada en el VRAEM y en la producción de hoja de coca. En agosto de 2019, el líder sindical cocalero boliviano Felipe Martínez aconsejaba a sus contrapartes peruanas: “Ustedes deben ejercer una nueva forma de hacer política. Nunca hubiéramos podido llegar tan lejos si hubiésemos operado únicamente como sindicato”. En las elecciones realizadas en enero de 2020, Chavarría fue elegido para ocupar un escaño en el Congreso peruano, con una plataforma que incluye la “Ley General de la Coca” – copia fiel de la Ley No. 906 General de la Coca dada en Bolivia en 2017. Brittner Corichahua, secretario general de la CONPACCP, explicaba: “Evo Morales tuvo que destronar el sistema neoliberal antes de poder promulgar su ley de la coca”.

Los logros en el Chapare van más allá del control comunitario de los cultivos de hoja de coca, y forman parte de una transformación a gran escala de la economía y del funcionamiento de la democracia representativa. Entre los años 2006 y 2019, Bolivia experimentó altas tasas de crecimiento económico, y el gobierno invirtió estos fondos inesperados en infraestructura, capacidad productiva, transferencias directas en efectivo y otros gastos sociales a nivel nacional (Farthing y Kohl, 2014). Si el Perú implementase políticas para el control comunitario de cultivos de hoja de coca que fueron como las aplicadas en Bolivia, pero manteniendo su actual trayectoria económica neoliberal, sería difícil replicar los logros alcanzados en las regiones productoras de hoja de coca en Bolivia.

CONCLUSIÓN

En Bolivia, la reducción colaborativa de cultivos de hoja de coca ha dado buenos resultados: la extensión de los cultivos de hoja de coca se ha mantenido estable al nivel aproximado de 23,100 hectáreas, menos del 10 por ciento sobre el límite de 22,000 hectáreas que permite la ley boliviana sobre coca dada en 2017. Quizá una medición más apropiada del éxito está dada por el bienestar de quienes dependen de los cultivos ilícitos, y en esta calificación Bolivia ha sobresalido. Desde que se inició el acuerdo basado en un cato en 2004, la economía del Chapare se ha fortalecido y diversificado, las violaciones a los derechos humanos han disminuido, y los estándares de vida han mejorado (Grisaffi, Farthing y Ledebur, 2017). Al abordar las causas subyacentes del cultivo de hoja de coca, incluyendo la falta de presencia del Estado, la pobreza y la exclusión social, las reducciones de cultivos de hoja de coca demuestran ser más sostenibles que aquellas alcanzadas bajo la erradicación forzosa.

Dieciséis años después que Arturo Escobar (2004) identificase a los movimientos sociales como los únicos actores legítimos del desarrollo, Bolivia ha demostrado lo que realmente significa el desarrollo de sus bases comunitarias. No se trata únicamente del aprovechamiento del “capital social” para impulsar agendas que son abrumadoramente definidas en otros espacios. También se trata de generar confianza a través del involucramiento de la comunidad desde el propio inicio –control de las bases sobre el proyecto— y confianza en el actor que lleva la cabo la propuesta. Significativamente, en el caso de Bolivia, los agricultores cocaleros desarrollaron una fuerte identificación y un sentido de control respecto al gobierno liderado por el MAS – tanto a nivel local como nacional. A nivel local, los miembros de los sindicatos cocaleros ocupan puestos en los gobiernos municipales y

regionales, y en agencias que actúan en las áreas de desarrollo y control de cultivos en la región.

Elementos del programa boliviano –incluyendo el control comunitario de las bases, desarrollo integrado, expansión de la presencia del Estado— pueden informar el diseño de políticas sobre drogas en otras latitudes. Los agricultores del Perú y Colombia³⁶ expresaron su interés, aunque reconocían que el control comunitario de los cultivos de hoja de coca al estilo boliviano tendría que ser adaptado para cumplir sus requerimientos específicos (Yanoff, 2017). Para que ello funcione, dos áreas clave resultan críticas – la capacidad de auto-regulación de organizaciones de base comunitaria, y la generación de confianza en el Estado a través de una mayor colaboración e incorporación de agricultores cocaleros en las instituciones a cargo del desarrollo y el control de cultivos. La experiencia boliviana brinda vías para abordar estos desafíos.

La desestabilización ocurrida en Bolivia en noviembre de 2019 resalta cuán dependiente es el control social del cultivo de coca respecto al compromiso del gobierno de turno. Desde noviembre de 2019, el gobierno de Añez ha amenazado con la intervención militar en el Chapare y el retorno a la erradicación forzada. La confianza que los agricultores cocaleros tenían en el gobierno se ha desvanecido, y aunque tratan de mantener los mecanismos que sostienen el control comunitario, la represión y estigmatización estatales ponen en riesgo este crucial proceso. Ello contiene una importante lección para el Perú. Si el gobierno continúa tratando a los agricultores cocaleros como enemigos –individuos sobre los cuales se aplican políticas, y no personas con quienes colaborar—, entonces continuarán el ciclo de violencia, proyectos fallidos de desarrollo, y producción de la hoja de coca.

Financiamiento: El Fondo de Investigación sobre Retos Globales y la Universidad de Reading.

Agradecimientos: Los autores de este informe quedan muy reconocidos por la colaboración de organizaciones de agricultores cocaleros en el Perú y Bolivia, incluyendo a los dirigentes actuales y anteriores de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú, la Federación de Productores Agropecuarios del VRAE, la Asociación de Productores Agropecuarios de la Selva Central, la Asociación de Agricultores Productores de Hoja de Coca del Alto Huallaga, Valle de Monzón y Padre Abad del Perú, la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba (Hombres y Mujeres), el Consejo de las Federaciones Campesinas de los Yungas de La Paz, Radio Kawsachun Coca, Radio Soberanía, y la Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba. Los autores agradecen también la colaboración del Gobierno Autónomo Municipal de Villa Tunari, la Mancomunidad de Municipios del Trópico de Cochabamba, el Vice-Ministerio de Coca y Desarrollo Integral, el Vice-Ministerio de Defensa Social, el Fondo Nacional de Desarrollo Integral (FONADIN), y la Unidad de Desarrollo Económico y Social del Trópico (UDESTRO). Los autores quisieran agradecer a Jaime Fuentes, Lucien Chauvin, Ana Carolina Gálvez Morales, Dionicio Núñez, Elisavet Kitou, Reina Ayala e Insa Koch, así como a quienes accedieron a revisar el documento de forma anónima. Esta investigación fue financiada con una subvención del Fondo de Investigación sobre Retos Globales.

REFERENCIAS

- Acosta, Alberto (2013). *El Buen Vivir: Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*. Barcelona: Icaria.
- AIN (2008). "Bolivian Coca growers cut ties with USAID". Red Andina de Información, consultado el 2 de enero. <http://ain-bolivia.org/2008/06/bolivian-coca-growers-cut-ties-with-usaid/>
- Alimi, Deborah (2019). "An agenda in-the-making: the linking of drugs and development discourses". *Journal of Illicit Economies and Development* 1: 37-51.
- Allen, Catherine (1988). *The Hold Life Has: Coca and Cultural Identity in an Andean Community*, Smithsonian series in ethnographic inquiry. Londres: Smithsonian Institute Press.
- Andina (2019). "Asháninkas del Vraem advierten presencia del narcotráfico y piden erradicar coca ilegal", consultado el 21 de enero de 2020. <https://andina.pe/agencia/noticia-ashaninkas-del-vraem-advierten-presencia-del-narcotrafico-y-piden-erradicar-coca-ilegal-764532.aspx>.
- Andolina, Robert; Laurie, Nina; y Radcliffe, Sarah (2009). *Indigenous Development in the Andes: Culture, Power and Transnationalism*. Raleigh, Durham: Duke University Press.
- Anria, Santiago (2018). *When Movements Become Parties: The Bolivian MAS in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Anthias, Penelope (2018). *Limits to Decolonization: Indigeneity, Territory, and Hydrocarbon Politics in the Bolivian Chaco*. Ithaca, Londres: Cornell University Press.
- Bebbington, A. (2004). "Movements and Modernizations, Markets and Municipalities: Indigenous Federations in Rural Ecuador". En: *Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements*. Peet, Richard; y Watts, M. (editores). Londres: Routledge.

Bebbington, Anthony; Guggenheim, Scott; Olson, Elizabeth; y Woolcock, Michael (2004).

"Exploring social capital debates at the World Bank". *Journal of Development Studies* 40: 33-64.

Bjork-James, Carwil (2018). "Binding leaders to the community: The ethics of Bolivia's organic grassroots". *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 23 (2): 363–82.

Bratton, M.; y Gyimah-Boadi, E. (2016). Do Trustworthy Institutions Matter for Development? Corruption, Trust and Government Performance in Africa. En: *Afrobarometer Dispatch No. 112*.

Briones, Álvaro; Cumsille, Francisco; Henao, Adriana; y Pardo, Bryce (2013). *The Drug Problem in the Americas: Analytical Report*. Washington, D.C.: Secretariado General de la Organización de Estados Americanos.

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: 89–98.

Burger, J.; y Kapron, J. (2017). "Drug Policy and Indigenous Peoples". *Health Hum Rights* 19: 269–78.

Buxton, Julia (2015). *Drugs and Development the Great Disconnect*. En: *Global Drug Policy Observatory*: Swansea University.

Canessa, Andrew (2014). "Conflict Claim and Contradiction in the New Indigenous State of Bolivia". *Critique of Anthropology* 34 (2): 151:171.

Carter, William; y Mamani, Mauricio (1986). *Coca en Bolivia*. La Paz: Editorial Juventud.

Castillo, Mayarí; y Durand, Anahí (2008). "Movimiento cocalero, política y representación: los casos Boliviano y Peruano". En: *Identidades, etnicidad y racismo en America Latina*. García, F. (editor), 47–72. Quito: FLACSO.

- Ceron, Carlos; Ríos-Carmenado, Ignacio; y Fernández, Susana (2018). "Illicit crops substitution and rural prosperity in armed conflict areas: A conceptual proposal based on the Working with People model in Colombia", *Land Use Policy* 72: 201-14.
- Chambers, Robert (1997). *Whose reality counts? Putting the first last*. Londres: ITDG Publishing.
- Chartock, Sarah (2013). "¿‘Corporatism with Adjectives’? Conceptualizing Civil Society Incorporation and Indigenous Participation in Latin America". *Latin American Politics and Society* 55 (2): 52-76.
- Chávez, Edgar Salgado (2018). Working Paper Series No. 06-2018, Brighton.
- CONALTID (2013). *Gobierno presenta resultados del Estudio Integral de la Hoja de Coca*. La Paz, Bolivia: Secretaria de Coordinación, Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), Ministerio de Gobierno.
- Congreso de la República (2017). "Comisión Especial Multipartidaria a favor de los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Cuarta Sesión del día 14 de junio de 2017". Congreso de la República, consultado el 17 de enero de 2020.
http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Comision_VRAEM/files/4ta_sesion_14_de_junio_de_2017.pdf
- Cooke, Bill; y Kothari, Uma (editores) (2001). *Participation: The new tyranny?* Londres: Zed Books.
- CORAH (2019). "Perú Supera Meta Anual de Erradicacion de Hoja de Coca Illegal". Ministerio del Interior, consultado el 2 de febrero de 2020.
<https://mail.corahperu.org/index.php/2019/12/10/peru-supera-meta-anual-de-erradicacion-de-hoja-de-coca-ilegal/>

Correo (2017). "Reconversión productiva sin resultados en el Vraem", consultado el 10 de diciembre de 2019. <https://diariocorreo.pe/edicion/ayacucho/reconversion-productiva-sin-resultados-en-el-vraem-754057/?ref=dc>

Csete, Joanne, *et al.* (2016). "Public health and international drug policy". The Lancet 387 (10026): 1427-1480.

Dávalos, E. (2016). "New answers to an old problem: Social investment and coca crops in Colombia". International Journal of Drug Policy 31: 121-130.

Dávalos, Eleonora; y Dávalos, Liliana (2019). "Social Investment and Smallholder Coca Cultivation in Colombia". The Journal of Development Studies: 1-23.

De la Cadena, Marisol (2013). "About 'Mariano's archive': Ecologies of stories". En: Contested Ecologies: Dialogues in the South on Nature and Knowledge, 55-68. Green, Lesley (editora). Cape Town: HSRC Press.

DEVIDA (2017). Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021. Lima: DEVIDA.

DEVIDA (2018). "Estrategia de Intervención para el Desarrollo del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro - Estrategia VRAEM 2021". Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA, consultado el 13 de febrero de 2020. https://www.scribd.com/document/391125343/Plan-VRAEM-2021#fullscreen&from_embed

Dillehay, Tom *et al.* (2010). "Early Holocene coca chewing in northern Peru". Antiquity 84: 939-53.

Do Alto, Hervé (2007). "El MAS-IPSP Boliviano. Entre la Protesta Callejera y lo Político Institucional". En: Reinventando la Nación en Bolivia. Movimientos sociales, Estado y Poscolonialidad. Monasterios, Karin; Stefanoni, Pablo; y Do Alto, Hervé (editores). La Paz - Bolivia: FLASCO Libros - Plural.

Durand Guevara, Anahí (2005). "El movimiento cocalero y su (in)existencia en el Perú.

Itinerario de desencuentros en el río Apurímac". Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos 34 (1): 103-26.

Durand Guevara, Anahí. (2007). "El movimiento cocalero y su difícil construcción en el

Perú: Itinerario de desencuentros en el río Apurímac". En: Hablan los diablos:

Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú, escritos urgentes. Cabieses, Hugo; Cáceres,

Baldomero; Rumrill, Roger; y Soberón, Ricardo (editores). Quito: Abya-Yala & TNI.

Durand Ochoa, Úrsula (2011). "Coca, Contention and Identity: Peru and Bolivia Compared".

En: Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present. Crabtree, John (editor).

Londres: Institute for the Study of the Americas.

Durand Ochoa, Úrsula (2014). The Political Empowerment of the Cocaleros of Bolivia and

Peru, Studies of the Americas. Baingstoke: Palgrave Macmillan.

The Economist (2018). "Peru and Bolivia are unlikely allies in the war on drugs". Consultado

el 31 de enero de 2020. <https://www.economist.com/the-americas/2018/08/18/peru-and-bolivia-are-unlikely-allies-in-the-war-on-drugs>

Ehrinpreis, Andrew (2018). "Coca Nation: Labor, Indigeneity, and the Politics of the Coca

Leaf in Bolivia, 1900-1962". Tesis doctoral en Historia, State University of New

York at Stony Brook.

El Peruano (2018). "Normas Legales. Decreto Supremo que aprueba el Plan Multisectorial

denominado 'Estrategia de Intervención para el Desarrollo de los ríos Apurímac, Ene

y Mantaro Estrategia VRAEM 2021' y establece otras disposiciones". El Peruano, 12 de octubre de 2018.

ENACO (2020). "List of ENACO agencies in Ayacucho". ENACO, consultado el 14 de

febrero de 2020. https://www.enaco.com.pe/?page_id=281

- Escobar, A. (2004). "Beyond the Third World: Imperial Globality, Global Coloniality and Anti-Globalisation Social Movements". *Third World Quarterly* 25 (1): 207-230.
- Faguet, Jean-Paul (2014). "Decentralization and governance". *World Development* 53: 2-13.
- Fals-Borda, Orlando; y Rahman, Muhammad (1991). *Action & knowledge: Breaking the monopoly with participatory action research*. Nueva York: Apex Press.
- Farthing, Linda (2016). "Indigenous Justice or Western Justice in Bolivia?", última modificación en 15 de diciembre de 2016, consultado en 2017.
<https://indiancountrymedianetwork.com/education/native-education/indigenous-justice-western-justice-bolivia/>
- Farthing, Linda (2017). "Bolivia sees coca as a way to perk up its economy – but all everyone else sees is cocaine". *The Guardian*,
<https://www.theguardian.com/world/2017/mar/15/coca-production-farming-bolivia-law>
- Farthing, Linda; y Kohl, Benjamin (2005). "Conflicting Agendas: The Politics of Development Aid in Drug-Producing Areas". *Development Policy Review* 23 (2): 183-198.
- Farthing, Linda; y Kohl, Benjamin (2014). *Evo's Bolivia: Continuity and Change*. Austin: University of Texas Press.
- Farthing, Linda; y Ledebur, Kathryn (2004). "The Beat Goes On: The U.S. War on Coca". *NACLA Report on the Americas* 38 (3): 34-39.
- Farthing, Linda; y Ledebur, Kathryn (2015). *Habeas Coca: Bolivia's Community Coca Control*. Nueva York: Open Society Foundations.
- Felbab-Brown, Vanda (2010). *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. Washington: Brookings Institution.

FONADIN (2018). Anuario 2018. La Paz: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras: Vice-Ministerio de Coca y Desarrollo Integral.

FONADIN (2019). "Productores de coca del Perú visitan proyectos implementados por el FONADIN." Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

<https://fonadin.gob.bo/2019/08/30/productores-de-coca-del-peru-visit-an-proyectos-implementados-por-el-fonadin/>

Fontana, Lorenza; y Grugel, Jean (2016). "The politics of indigenous participation through 'free prior informed consent': Reflections from the bolivian case". World Development 77: 249-61.

García Yapur, Fernando *et al.* (2015). "No somos del MAS, el MAS es nuestro": Historias de vida y conversaciones con campesinos indígenas de Bolivia, Centro de Investigaciones Sociales. La Paz.

GCDP (2018). "Regulation: The Responsible Control of Drugs".

http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/ENG-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf

Goodale, Mark (2019). A Revolution in Fragments: Traversing Scales of Justice, Ideology, and Practice in Bolivia. Durham, NC: Duke University Press.

Gootenberg, Paul (2008). Andean Cocaine: The Making of a Global Drug. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Gootenberg, Paul (2017). "Cocaine Histories and Diverging Drug War Politics in Bolivia, Colombia, and Peru". Contracorriente 15 (1): 1-35.

Gootenberg, Paul (2018). "Introduction: Orphans of development: the unanticipated rise of illicit coca in the Amazon Andes, 1950–1990". En: The Origins of Cocaine: Colonization and Failed Development in the Amazon Andes. Gootenberg, Paul; y Dávalos, Liliana (editores). Londres y Nueva York: Routledge.

Green, Gary Paul; y Haines, Anna (2015). *Asset Building & Community Development*.

Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Grimmelmann, Klaas; Espinoza, Jorge; Arnold, Jana; y Arning, Nike (2017). "The land-drugs nexus: how illicit drug crop cultivation is related to access to land". *Bulletin on Narcotics* 61 (1): 75-104.

Grisaffi, Thomas (2010). "We are Originarios... We just aren't from here: Coca leaf and Identity Politics in the Chapare, Bolivia". *Bulletin of Latin American Research* 29 (4): 425-439.

Grisaffi, Thomas (2013). "All of us are Presidents: Radical Democracy and Citizenship in the Chapare Province, Bolivia". *Critique of Anthropology* 33 (1): 47-65.

Grisaffi, Thomas (2014). "Can you get rich from the Bolivian Cocaine trade? Cocaine paste production in the Chapare". *Red Andina de Información*, consultado el 1 de abril de 2019. <http://ain-bolivia.org/2014/03/can-you-get-rich-from-the-bolivian-cocaine-trade-cocaine-paste-production-in-the-chapare/>

Grisaffi, Thomas (2016). "Social Control in Bolivia: A Humane Alternative to the Forced Eradication of Coca Crops". En: *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*. Labate, Bia; Cavnar, Clancy; y Rodrigues, Thiago (editores). Cham, Suiza: Springer.

Grisaffi, Thomas (2019). *Coca Yes, Cocaine No: How Bolivia's Coca Growers Re-Shaped Democracy*. Durham, NC: Duke University Press.

Grisaffi, Thomas; Farthing, Linda; y Ledebur, Kathryn (2017). "Integrated development with coca in the Plurinational State of Bolivia: shifting the focus from eradication to poverty alleviation". *Bulletin on Narcotics* LXI: 131-57.

- Grisaffi, Thomas; y Ledebur, Kathryn (2016). "Citizenship or Repression? Coca, Eradication and Development in the Andes". *Stability: International Journal of Security and Development* 5 (1).
- Gutierrez Aguilar, Raquel (2014). *Rhythm's of Pachakuti: Indigenous Uprising and State Power in Bolivia*. Durham: Duke University Press.
- Hale, Charles (2005). "Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America". *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review* 28 (1).
- Handberg, Ø. N. (2018). "No sense of ownership in weak participation: a forest conservation experiment in Tanzania". *Environment and Development Economics* 23: 434-51.
- Healy, Kevin (2000). *Llamas, Weavings, and Organic Chocolate: Multicultural Grassroots Development in the Andes and Amazon of Bolivia*: University of Notre Dame Press.
- Heilman, Lawrence (2017). *USAID in Bolivia: Partner Or Patrón?*: First Forum Press.
- Heuser, Christoph (2019). "The Effect of Illicit Economies in the Margins of the State – The VRAEM". *Journal of Illicit Economies and Development* 1: 23–36.
- Ibáñez, Marcela; y Klasen, Stephan (2017). "Is the war on drugs working? Examining the Colombian case using micro data". *The Journal of Development Studies* 53: 1650-62.
- Jelsma, Martin (2016). *UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide Coherence on Drug Policy*. En: *Center for 21st Century Security and Intelligence Latin America Initiative*. Washington DC: Brookings Institution.
- Kennemore, Amy; y Weeks, Gregory (2011). "Twenty-First Century Socialism? The Elusive Search for a Post-Neoliberal Development Model in Bolivia and Ecuador". *Bulletin of Latin American Research* 30 (3): 267-281.
- Killick, Evan (2019). "Hybrid houses and dispersed communities: negotiating governmentality and living well in Peruvian Amazonia". *Geoforum* 0.

- Klein, Herbert (1986). "Coca Production in the Bolivian Yungas in the Colonial and Early National Periods". En: Coca and Cocaine: Effects on People and Policy in Latin America. Pacini, D.; y Franquemont, C (editores). Peterborough, EE.UU.: Cultural survival Inc.
- Kohl, Benjamin; Farthing, Linda; y Muruchi, Félix (2011). From the Mines to the Streets: A Bolivian Activist's Life. Austin: University of Texas Press.
- Koven, Barnett; y McClintock, Cynthia (2015). "Counternarcotics Cooperation and the Shining Path in Peru: A New Direction for Peru's Drug Policy in 2014- 2015?" Congress of the Latin American Studies Association, San Juan, 27-30 de mayo de 2015.
- Labate, Beatriz; Cavnar, Clancy; y Rodrigues, Thiago (editores) (2016). Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas. Cham: Suiza: Springer International Publishing.
- Lachapelle, Paul (2008). "A Sense of Ownership in Community Development: Understanding the Potential for Participation in Community Planning Efforts." Community Development 39: 52-9.
- Laing, Anna (2020). "Re-producing territory: Between resource nationalism and indigenous self-determination in Bolivia". Geoforum 108: 28-38.
- Ledebur, Kathryn (2002). Drug War Monitor: Coca and Conflict in the Chapare. En: WOLA Briefing Series. Washington: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.
- Ledebur, Kathryn (2005). "Bolivia: Clear Consequences". En: Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy, 143-184. Youngers, Coletta; y Rosin, Eileen (editoras). Boulder, Londres: Lynne Rienner.
- Ledebur, Kathryn (2016). "Some are more equal than others: US 'Decertification' of Bolivia's drug control efforts". Red Andina de Información, consultado el 22 de agosto 2019.

<http://ain-bolivia.org/2016/09/some-are-more-equal-than-others-u-s-decertification-of-bolivias-drug-control-efforts/>

Ledebur, Kathryn; y Grisaffi, Thomas (2019). "Bullets in Lieu of Dialogue: Coca Eradication in Peru's Central Jungle". Red Andina de Información y la Universidad de Reading, consultado el 14 de febrero de 2020. <http://ain-bolivia.org/2019/11/balas-en-vez-de-dialogo-la-erradicacion-de-la-coca-en-la-selva-central-del-peru/>

Ledebur, Kathryn; y Youngers, Coletta (2006). Crisis or Opportunity? Bolivian Drug Control Policy and the US Response. Washington: Red Andina de Información y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.

Lessman, Robert (2005). "La autonomía clandestina: raíces, rasgos y marco político del proceso". En: Autonomía indígena en América Latina: Nuevas formas de convivencia política, 265–330. Gabriel, Leo; y López Rivas, Gilberto (editores). Madrid: Plaza y Valdés.

Lifsher, Marc (2003). "In U.S. Drug War, Ally Bolivia Loses Ground to Coca Farmers". The Wall Street Journal.

Lloréns, José (2004). "Síntesis histórica del consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú". En: El consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú. Rospigliosi, Fernando (editor). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

LSE IDEAS (2014). Ending the Drug Wars. En: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy. Collins, John (editor). Londres: London School of Economics.

Machacuay, Michael; y Atilano, Iván (2019). "VRAEM: Feroz fue el ataque de senderistas en el que fallecieron tres militares". Peru 21, consultado el 2 de febrero de 2020. <https://peru21.pe/peru/vraem-feroz-ataque-senderistas-fallecieron-tres-militares-487383-noticia/>

- Mansfield, David (2011). "Assessing Supply-Side Policy and Practice: Eradication and Alternative Development". Working Paper for the first meeting of the Global Commission on Drug Policy, Ginebra, 24-25 de enero de 2011.
- Marconi, Reinaldo (1998). El drama del Chapare. La frustración del desarrollo alternativo. La Paz: CEDLA, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.
- Marston, Andrea; y Kennemore, Amy (2019). "Extraction, revolution, plurinationalism: Rethinking extractivism from Bolivia". Latin American Perspectives 46 (2): 141-60.
- Mayer, Enrique (1993). "Factores sociales en la revalorización de la coca". Debate Agrario 17: 131-43.
- McClintock, Cynthia; y Vallas, Fabián (2005). La democracia negociada. Las Relaciones Perú-Estados Unidos (1980-2000). Lima: IEP.
- MEF (2019). "Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable)". Ministerio de Economía (MEF), consultado el 15 de enero de 2020.
<https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>
- Mejía, Daniel (2017). "Anti-Drug Policies under Plan Colombia: Costs, Effectiveness, and Efficiency". En: Anti-Drug Policies in Colombia: Successes, Failures, and Wrong Turns. Gaviria, Alejandro; y Mejía, Daniel (editores). Nashville: Vanderbilt University Press.
- Mendoza, Waldo; y Leyva, Janneth (2017). La economía del VRAEM. Diagnóstico y opciones de política. Lima, USAID.
- Metaal, Pien (2014). "Coca in Debate: The Contradiction and Conflict Between the UN Drug Conventions and the Real World". En: Prohibition, Religious Freedom, and Human Rights: Regulating Traditional Drug Use, 25-44. Labate, Beatriz; y Cavnar, Clancy (editoras). Berlín y Heidelberg: Springer.

- Millington, Andrew (2019). "Creating coca frontiers and cocaleros in Chapare: Bolivia, 1940 to 1990". En: *The Origins of Cocaine: Colonization and Failed Development in the Amazon Andes*. Gootenberg, Paul; y Dávalos, Liliana (editores). Londres y Nueva York: Routledge.
- MINAGRI (2016). *Un enfoque sostenible en el VRAEM. Situación Actual y Perspectiva de la Reconversión Productiva Agrícola*. Lima: Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).
- Mohan, G.; y Stokke, K. (2000). "Participatory development and empowerment: The dangers of localism". *Third World Quarterly* 21 (2).
- Mortensen, T.; y Gutiérrez, E. (2019). "Mitigating Crime and Violence in Coca-growing Areas". *Journal of Illicit Economies and Development* 1 (1): 63–71.
- Novak, Fabián; Namihas, Sandra; Huamán, Milagros; y García-Corrochano, Luis (2011). *Niños, niñas y adolescentes en las zonas cocaleras del VRAE y el Alto Huallaga*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Pontificia Universidad Católica del Perú.
- OEA (2013). *Scenarios for the Drug Problem in the Americas 2013-2025*. Washington, D.C.: Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.
- Oikonomakis, Leonidas (2019). *Political Strategies and Social Movements in Latin America: The Zapatistas and Bolivian Cocaleros*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Pellegrini, Alessandra (2016). *Beyond Indigeneity: Coca Growing and the Emergence of a New Middle Class in Bolivia*. Tuscon: University of Arizona Press.
- Pierce, Jon; Kostova, Tatiana; y Dirks, Kurt T. (2001). "Toward a Theory of Psychological Ownership in Organizations". *The Academy of Management Review* 26 (abril): 298-310.

- Pieris, Nischa Jenna (2014). Women and drugs in the Americas: A policy working paper. Washington, DC: Comisión Interamericana de Mujeres. Organización de Estados Americanos.
- PNUD (2015). Addressing the Development Dimensions of Drug Policy. En: HIV, Health and Development. Viena: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2016). Reflections on Drug Policy and its Impact on Human Development: Innovative Approaches. En: HIV, Health and Development. Viena: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2019). Development Dimensions of Drug Policy: Innovative Approaches. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Postero, Nancy (2017). The Indigenous State: Race, Politics, and Performance in Plurinational Bolivia. Berkley: The University of California Press.
- Recasens, Andreu Viola (1995). "‘La coca es nuestro oro verde’: El fracaso del desarrollo alternativo en Bolivia". *Ecología Política* 10 (73-84).
- República de Bolivia (2007). Estrategia de revalorización de la hoja de coca y lucha contra el narcotráfico 2007–2010. La Paz: Ministerio de Gobierno.
- Reyes, Luis Carlos (2014). "Estimating the causal effect of forced eradication on coca cultivation in Colombian municipalities". *World Development* 61: 70-84.
- Rincón-Ruiz, Alexander; Correa, Hyarold Leonardo; León, Daniel Oswaldo; y Williams, Stewart (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.
- Rincón-Ruiz, Alexander; y Kallis, Giorgos (2013). "Caught in the middle, Colombia's war on drugs and its effects on forest and people". *Geoforum* 46.

- Rivera, Alberto (1990a). "El Chapare Actual". En: Debate Regional: El Chapare actual, sindicatos y ONG en la Región. Toranzo Roca, Carlos (editor). Cochabamba: CERES.
- Rivera, Silvia (1990b). "Liberal Democracy and Ayllu Democracy in Bolivia". Journal of Development Studies 26 (4): 97-121.
- Robinson, Scott; Stoutenborough, James; y Vedlitz, Arnold (2017). Understanding trust in Government: Environmental sustainability, fracking, and public opinion in American politics. Nueva York y Londres: Routledge.
- Romo (2019). "Peru's crackdown on coca pushes illegal growers toward protected areas." <https://news.mongabay.com/2019/07/perus-crackdown-on-coca-pushes-illegal-growers-toward-protected-areas/>
- SERVINDI (2019). "VRAEM: Inician erradicación de hoja de coca ilegal", consultado el 2 de febrero de 2020. <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/04/11/2019/vraem-inician-erradicacion-de-hoja-de-coca-ilegal>
- Sieder, Rachel (edditora) (2002). Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy. Basingstoke: Palgrave Macmilan.
- Sorj, Bernardo; Szabó de Carvalho, Ilona; Darcy de Oliveira, Miguel; y Fernandes, Rubem Cesar (2009). Drugs and Democracy: Towards a Paradigm Shift. Latin American Commission on Drugs and Democracy.
- Spedding, Alison (1994). Wachu wachu: cultivo de coca e identidad en los Yunkas de La Paz. La Paz: Hisbol.
- Stephen, Lynn (1991). "Culture as a Resource: Four Cases of Self-Managed Indigenous Craft Production in Latin America". Economic Development and Cultural Change 40 (1): 101-130.
- UNODC (2016a). "Alternative Development and its role in implementing the Sustainable Development Goals". Consultado el 29 de diciembre de 2019.

<https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2016/April/alternative-development-and-its-role-in-implementing-the-sustainable-development-goals.html>

UNODC (2016b). Informe Mundial sobre Drogas 2016. Viena: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

UNODC (2018a). Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2017. Lima; Viena: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; DEVIDA.

UNODC (2018b). Informe Mundial sobre Drogas 2018: Analysis of Drug Markets. Viena: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

UNODC (2019a). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018. Bogotá.

UNODC (2019b). Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca: 2018. La Paz: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.

USAID (2003). Terms of Reference, Assessment of USAID-Bolivia Alternative Development Strategy. Washington, DC: United States Agency for International Development.

Van Dun, Mirella (2009). Cocaleros. Violence, drugs and social mobilization in the post-conflict Upper Huallaga Valley, Peru: Rozenberg Publishers.

La Vanguardia (2019). "Masivas protestas ante primera erradicación en mayor cuenca cocalera de Perú". La Vanguardia, última modificación el 18 de setiembre de 2019, consultado el 2 de febrero de 2020.

<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190918/47449255770/masivas-protestas-ante-primera-erradicacion-en-mayor-cuenca-cocalera-de-peru.html>

Vargas, Gonzalo (2014). "Identidad en el Chapare: De cocaleros a indígenas originarios campesinos". Nueva Crónica y Buen Gobierno, 16 de abril (142).

- Veillette, Connie; y Navarrete-Frías, Carolina (2005). Drug Crop Eradication and Alternative Development in the Andes. En: CRS Report for Congress. Washington: Congressional Research Service: The Library of Congress.
- Veltmeyer, Henry; y Delgado Wise, Raúl (2018). "Rethinking development from a Latin American perspective". Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement 39 (3): 335-52.
- Villasante, Mariella (2018). "La guerra en el VRAEM: los problemas del Estado para restablecer la paz y los vacíos legales aplazados". Consultado el 31 de enero de 2020. <https://revistaideele.com/ideele/content/la-guerra-en-el-vraem-los-problemas-del-estado-para-restablecer-la-paz-y-los-vac%C3%ADos-legales>
- Vizcarra, Sofía (2018). "La economía moral de la ilegalidad en la ciudad cocalera: significados y prácticas legitimadoras del narcotráfico en la ciudad de Pichari (2000 - 2017)". Tesis doctoral, Sociología, Pontifica Universidad Católica del Perú.
- Von Hoffmann, Jonas (2018). "Breaking Ranks: Pioneering Drug Policy Protagonism in Uruguay and Bolivia". En: Collapse of the Global Order on Drugs: From UNGASS 2016 to Review 2019, 191-216. Klein, Axel; y Stothard, Blaine (editores). Emerald Publishing Limited.
- Wong, Pui-Hang (2016). "How can political trust be built after civil wars? Evidence from post-conflict Sierra Leone". Journal of Peace Research. Volume 53: 772-85.
- Yanoff (2017). "Lessons from Bolivia: Integrated Development and Concerted Coca Cultivation in Post-Conflict Colombia. <http://ain-bolivia.org/wp-content/uploads/Julia-Paper-5-25.compressed.pdf>
- Youngers, Coletta; y Rosin, Eileen (editoras) (2005a). Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy. Boulder; Londres: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos; Lynne Rienner Publishers.

Youngers, Coletta; y Rosin, Eileen (2005b). "The U.S. "War on Drugs": Its Impact in Latin America and the Caribbean". En: *Drugs and Democracy in Latin America* Youngers, Coletta; y Rosin, Eileen (editoras). Boulder: Lynne Rienner.

¹ Los impactos negativos de la erradicación de cultivos recaen desproporcionadamente sobre comunidades indígenas, minorías étnicas, mujeres y niños (Burger y Kapron, 2017; Pieris, 2014).

² La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, panel de líderes e intelectuales latinoamericanos, planteó en 2009 sus principales recomendaciones: tratar el consumo de drogas como un tema de salud pública; reducir el consumo a través de acciones de información y prevención; y enfocar los esfuerzos para aplicación de la ley en la delincuencia organizada (Sorj *et al.*, 2009). En 2013, la Organización de Estados Americanos publicó un informe que prioriza las estrategias de salud pública y reducción de daños (OEA, 2013). Algunos países han hecho cambios unilaterales a las políticas sobre drogas – por ejemplo, en 2014 Uruguay legalizó el consumo recreacional de cannabis (Von Hoffmann, 2018; Labate, Cavnar y Rodrigues, 2016).

³ La otra región boliviana de importancia para el cultivo de coca, la región de los Yungas al nordeste de la ciudad de La Paz, presenta dinámicas geográficas, organizacionales e históricas mucho más complejas que las del Chapare. El éxito del control social logrado en el Chapare no ha podido ser replicado en los Yungas porque las federaciones de cocaleros se encuentran menos unificadas, debido a la resistencia de los agricultores (en lo que fue una zona permitida para la producción de hoja de coca desde 1988 hasta 2017), por una escasa adhesión de los agricultores hacia el ahora ex-Presidente Evo Morales, y porque la región no ostenta el legado de erradicación forzosa que forjó federaciones cohesivas en el Chapare. En esta última región, las federaciones estaban mucho más abiertas a cualquier opción que les diera la oportunidad de evitar el retorno de la represión (Farthing y Ledebur, 2015).

⁴ Con el fin del gobierno de Morales en noviembre de 2019, queda en el aire el futuro de un nuevo programa, que debía iniciarse en 2020.

⁵ Originalmente se llamaba VRAE, y en la década de 2000 se añadió la letra M correspondiente al río Mantaro, (Koven y McClintock, 2015).

⁶ Las principales agencias de desarrollo a menudo promueven una mayor participación de la población objetivo como un mecanismo para mejorar la consecución de las metas de sus proyectos. El involucramiento de la población local en acciones de planeamiento e implementación aporta credibilidad a los planes de acción propuestos por agencias externas como el Banco Mundial (Mohan y Stokke, 2000; Cooke y Kothari, 2001).

⁷ El “Buen Vivir” recibió menos énfasis a partir del año 2014.

⁸ Aunque Bolivia indudablemente ha avanzado hacia una era “post-neoliberal” de desarrollo más equitativo, éste ha sido irregular, particularmente en relación con temas ambientales y poblaciones de tierras bajas (Anthias, 2018; Laing, 2020; Canessa, 2014), lo que pone en tela de juicio la credibilidad del compromiso del gobierno del MAS hacia la construcción de una cultura de participación e inclusión (Fontana y Grugel, 2016; Marston y Kennemore, 2019).

⁹ En la bibliografía sobre conducta organizacional, Pierce, Kostova y Dirks (2001) sostienen que los tres factores necesarios para asumir como propio un proyecto son una sensación de control, un alto grado de conocimiento y comprensión de las metas del proyecto, e involucramiento personal en los resultados proyectados.

¹⁰ Algunos estudios ubican la práctica del masticado de hoja de coca desde hace 8,000 años (Dillehay *et al.*, 2010).

¹¹ Según el Informe Mundial sobre Drogas de la ONU, se estima un número de 75,000 agricultores cocaleros en Bolivia, hasta 121,000 en el Perú, y unos 67,000 más en Colombia (UNODC, 2016b).

¹² En los Yungas, la producción de hoja de coca se realiza según un mecanismo de reciprocidad en el trabajo conocido como *ayni*, el cual refuerza los lazos comunitarios y, con ello, la identidad indígena (Spedding, 1994; Pellegrini, 2016).

¹³ Los agricultores cocaleros bolivianos calculan que entre 1980 y 2004 las fuerzas de seguridad mataron a 95 cocaleros sindicalizados y encarcelaron a más de 4,000 dirigentes sindicales (Oikonomakis, 2019: 152).

¹⁴ Los cocaleros tienen básicamente la misma noción sobre el partido nacional MAS, originado en el Chapare. Se refieren al MAS en términos como “lo construimos”, “nos costó” y “nos pertenece” (Do Alto, 2007; García Yapur *et al.*, 2015). Durante el gobierno del MAS (2006 -2019) los ministros de gobierno e incluso el Presidente Morales visitaban periódicamente el Chapare para asistir a asambleas de cocaleros donde se evaluaba el desempeño del gobierno (Grisaffi, 2019; Anria, 2018).

¹⁵ Debido al tiempo que toma para que el arbusto de coca madure, en términos efectivos la prohibición de replantar durante un año significa que durante dos años no se recibirán ingresos como producto de la coca.

¹⁶ La UNODC informa que el precio promedio por kilogramo en Bolivia en 2018 era de US\$ 12.50 (UNODC, 2019b: 40). En el Perú el precio era de US\$ 3.40 en 2017 (UNODC, 2018^a: 84).

¹⁷ Resultan inconsistentes, sin embargo, los beneficios de los proyectos de desarrollo apoyados por el gobierno. La mayor parte de la inversión gubernamental se ha enfocado en áreas contiguas a las principales carreteras. En zonas de nuevos asentamientos ubicados en el Parque Nacional y Territorio Indígena Isiboro-Sécure, en la región del Chapare, los cultivos no crecen bien en las empinadas laderas, los suelos arenosos reducen considerablemente el rendimiento de los cultivos de coca, y la ausencia de caminos y puentes hace casi imposible comercializar la producción. En vista de estos retos, algunos agricultores en estas regiones han exigido tener dos catos de coca. En tanto el acuerdo original se basa en la confianza de los agricultores respecto a que todos ellos están haciendo los mismos sacrificios, si alguno siente que está pagando un precio más alto que otros, ello socava la viabilidad del programa.

¹⁸ El gobierno peruano consideraba la erradicación de cultivo de coca en el Alto Huallaga como un éxito que debía replicarse (DEVIDA, 2017: 77).

¹⁹ Una hectárea de cicales produce unas 100 arrobas de hoja de coca (una bolsa de 12 kilos), vendiéndose cada arroba entre 140 Soles (US\$ 42) y 180 Soles (US\$ 54). El cultivo permite tres cosechas por año.

²⁰ El salario mínimo mensual es de 950 Soles (US\$ 286).

²¹ Los equipos de recolectores de hojas de coca comprenden entre 10 y 20 jornaleros; estas “cuadrillas” son operadas por un supervisor que es contratado por el propietario de la parcela. El supervisor organiza el traslado hacia y desde el lugar del cultivo, a menudo en su propio vehículo. Dadas las extensiones de los cultivos de hoja de coca en el VRAEM, estos equipos de recolectores a menudo trabajan durante más de una semana en una parcela antes de empezar en la siguiente.

²² Los agricultores nos dijeron que los recolectores podían ganar entre 70 y 120 Soles por día (US\$ 21-35).

²³ El ámbito de la zona de emergencia en el VRAEM ha ido variando, y actualmente el número de distritos en estado de emergencia es 34 – el más bajo en muchos años.

²⁴ A fines de la primera década de este nuevo siglo, cuando la pobreza declinaba en la mayor parte del país, un 65 por ciento de la población del VRAEM vivía en la pobreza (el doble del promedio nacional) y un 26.6 por ciento en la pobreza extrema (el triple del promedio nacional) (Koven y McClintock, 2015: 3-4).

²⁵ Muchas de las armas usadas actualmente por los agricultores del VRAEM datan de 1989, cuando el Estado empezó a armar a grupos de autodefensa conformados por campesinos (DECAS – Defensa Civil

Antisubversiva) para enfrentarse a Sendero Luminoso. Las fuerzas de seguridad cambiaron la denominación de los grupos a Comités de Autodefensa (CAD).

²⁶ Las organizaciones a nivel de base que conforman la FEPAVRAE son los Comités de Productores Agropecuarios (COPAS – aproximadamente 300 comités). Quince organizaciones a nivel distrital (Comités Distritales de Productores Agropecuarios, CODIPAS) están compuestas por 10 a 20 COPAS.

²⁷ La CONPACCP agrupa a agricultores de los valles de Alto Huallaga, VRAEM, Selva Central, Sandia y Aguaytía. Los agricultores del Valle de La Convención-Lares no se afiliaron porque acusan a los agricultores cocaleros de otros valles de estar vinculados al narcotráfico (Durand Guevara, 2007). Además, la postura radical de la FEPAVRAE liderada por Nelson Palomino, provocó divisiones entre cocaleros que persisten hasta la actualidad (Durand Ochoa, 2014: 119). FEPCACYL, la otra organización de cocaleros de gran envergadura y que agrupa a 12,000 miembros de los valles del Cusco, optó por no afiliarse (Durand Ochoa, 2011).

²⁸ Desde el año 2013, los EE.UU. han proporcionado fondos para entrenamiento e investigación, pero el financiamiento del gobierno peruano para acciones de erradicación se ha incrementado de 14.3 millones de Soles (US\$ 4.3 millones) en 2014 a 110 millones de Soles (US\$ 33.1 millones) en 2019 (MEF, 2019).

²⁹ Colombia es el único país andino que permite la fumigación aérea de cultivos ilícitos, aunque existen difundidas acusaciones sobre el uso de fumigación aérea en el Alto Huallaga.

³⁰ Las asociaciones de DEVIDA son las Juntas Vecinales Comunes (JVC) y las Juntas Directivas Comunes (JDC), para comunidades indígenas.

³¹ En febrero de 2014, el Presidente Ollanta Humala (2011-2016), quien hasta ese momento había respaldado el desarrollo alternativo en el VRAEM, lanzó operaciones de erradicación (Koven y McClintock, 2015).

FEPAVRAE respondió con un paro de cinco días de duración, forzando al gobierno a adoptar la reducción gradual de la coca a través de la sustitución de cultivos. Los agricultores acordaron la reducción voluntaria de una hectárea de cultivos de coca por afiliado durante los tres años siguientes, a cambio de una transferencia mensual de US\$ 180 (MINAGRI, 2016: 15). En la práctica, hubo escasa coordinación entre el elevado número de Ministerios y agencias del gobierno involucrados (Mendoza y Leyva, 2017), lo cual implicó que los pagos a los agricultores resultasen insuficientes y tardíos, exacerbando la desconfianza de éstos hacia el Estado (Correo, 2017). Los agricultores se quejaban de que el programa incumplió con mantener estables los precios del cacao y del café (Congreso de la República, 2017: 14-18).

³² CORAH erradicó un total de 25,500 hectáreas de cultivos de coca durante el año 2019 en Aguaytía y Pucallpa (Ucayali), Ciudad Constitución (Huánuco), Pebas/San Pedro y Caballococha (Loreto), San Gabán (Puno/Cusco), y Mazamari y Alto Anapari (Junín) (CORAH, 2019).

³³ Actualmente ENACO cuenta con oficinas en Santa Rosa y San Francisco – ambas en el VRAEM (ENACO, 2020).

³⁴ En el mercado negro, un saco de hojas de coca con un peso de 12 kilos tiene un precio de entre 140 y 180 Soles (US\$ 40 a US\$ 55).

³⁵ Programas recientes de titulación de tierras suponen que casi todos los agricultores del Chapare son dueños de sus parcelas.

³⁶ En febrero de 2017, una delegación de ocho agricultores cocaleros de todo el territorio colombiano visitaron proyectos de control comunitario de cultivos de coca en Bolivia.