

Auge y caída del tráfico ilícito de drogas en la selva alta peruana: un análisis desde el enfoque de relaciones Estado-sociedad

Hernán Manrique*

* Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente, es candidato a magíster en Desarrollo Sostenible por KU Leuven (Bélgica). Correo electrónico: hernan.manrique-lopez@student.kuleuven.be

Fecha de recepción: 7/06/2019. Fecha de aceptación: 30/01/2020.



Auge y caída del tráfico ilícito de drogas en la selva alta peruana: un análisis desde el enfoque de relaciones Estado-sociedad

RESUMEN

Este artículo estudia la transformación de las relaciones Estado-sociedad en la selva alta a través del análisis del auge y caída del tráfico ilícito de drogas en el valle del Alto Huallaga y la consolidación del desarrollo alternativo en San Martín. Tras una introducción histórica a la generación del problema del tráfico de drogas en el valle, el artículo centra su análisis en los esfuerzos estatales para combatir el tráfico de drogas desde finales de la década de 1970 hasta la presente década en la que su modelo de éxito, el «milagro de San Martín», logra consolidarse. El artículo discute la importancia del tipo de políticas de drogas a implementarse y el contexto en que son puestas en práctica. Finalmente, se discute el rol de los actores locales, el gobierno subnacional y la cooperación internacional para la consolidación del «milagro de San Martín».

Palabras clave: tráfico ilícito de drogas, política antidrogas, cocaína, desarrollo alternativo.

The rise and fall of illicit drug trafficking in the Peruvian Upper Jungle: an analysis from a state-society relations perspective

ABSTRACT

This article studies the transformation of State-society relations in the Peruvian Upper Jungle through the analyses of the rise and fall of drug trafficking in the Upper Huallaga Valley and the consolidation of «alternative development» in the San Martín region. After a brief historical introduction to the origins of drug trafficking in the valley, this paper focuses on the state efforts to fight drug trafficking since the late 1970's until the current days, in which the «Miracle of San Martín» managed to consolidate. The article discusses the importance of the type of drug policies to be implemented and the context in which they are put in practice, it discusses the role of local actors, sub-national governments and the international cooperation to consolidate the «Miracle of San Martín».

Keywords: Illicit drug trafficking, anti-drug policy, cocaine, alternative development.

1. INTRODUCCIÓN

Durante la segunda mitad del siglo XX, el valle del Alto Huallaga fue una de las principales áreas sin mayor legalidad del Estado peruano. Ubicado entre los 1500 y 2400 metros sobre el nivel del mar en la ceja de selva de las regiones Huánuco y San Martín, en la década de 1980 este valle experimentó un rápido crecimiento del tráfico ilícito de drogas y la subversión. En consecuencia, el Estado dispuso un despliegue a gran escala para combatir ambos fenómenos (Dreyfus, 1999), lo cual agudizó la violencia y el conflicto. Por ejemplo, del total de 885 muertes ocurridas en la región San Martín durante el conflicto armado interno, más del 55% tuvieron lugar en la provincia de Tocache, la cual se encuentra en el norte del valle del Alto Huallaga (Comisión de la Verdad y Reconciliación [CVR], 2003). Aun hoy en la memoria colectiva del valle se recuerdan los años del *boom* de la coca como unos caracterizados por la muerte y la violencia (Kernaghan, 2009; Ugarte, 2014).

No obstante, tras varias décadas de implementación de políticas públicas orientadas a reducir el tráfico ilícito de drogas, junto con sustanciales cambios en las rutas y organización de los carteles de la droga, el valle del Alto Huallaga presenta hoy un panorama muy diferente. La superficie cultivada de hoja de coca se ha reducido de alrededor de 100 000 hectáreas a menos de 2000 (Felbab-Brown, 2010, p. 37; United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2017, p. 26), y la coca ha sido reemplazada por cultivos alternativos como el café, el cacao, la palma aceitera, entre otros. La parte norte del valle del Alto Huallaga, perteneciente a la región San Martín es la que exhibe los mayores logros en torno al «desarrollo alternativo», en donde el valor bruto de la producción agraria de la coca con respecto a los cultivos lícitos se redujo de 75,18% en 1994 a 1,96% en 2012 (García, 2013, p. 12).

La transición de la región San Martín ha sido ampliamente discutida en los últimos años. Tanto la academia como el sector público, organismos supranacionales, entre otros, han analizado los factores del «éxito» de la política antidroga en la región San Martín. Desde el sector público y los organismos supranacionales se ha resaltado el carácter integrado de las intervenciones estatales a tal punto que dicha experiencia ha sido formulada como un modelo de política pública (UNODC y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas [Devida], 2012, 2015). Desde la academia, la apreciación sobre dicha experiencia ha sido más crítica. Más que un «modelo», se sostiene que la transformación de la región San Martín no puede ser entendida sin considerar variaciones sustanciales en la política de drogas que distan de la ortodoxia internacional, el papel clave de los actores locales y los gobiernos subnacionales, así como variables externas como los cambios en las redes y rutas del tráfico de drogas, la propagación de epidemias naturales como el *Fusarium oxysporum*, entre otros (Kaulard, 2017; Manrique, 2015, 2016; Ugarte, 2014).

Este trabajo busca explorar la transformación de las relaciones Estado-sociedad ocurridas en el valle del Alto Huallaga desde el surgimiento del problema del tráfico ilícito de drogas hasta su transformación al «milagro» o «modelo» desarrollo alternativo que hoy representa. Para ello, se analizan las políticas de seguridad y promoción del desarrollo destinadas a enfrentar el tráfico ilícito de drogas en el valle. Para el primer tipo de políticas se considera tanto aquellas en materia antidroga como anti-subversiva, mientras que para las segundas se analizan principalmente los programas de desarrollo alternativo. Como se verá durante el texto, dada la importancia de las condiciones de seguridad para el adecuado funcionamiento de los programas de desarrollo alternativo, durante la década de 1990, estos programas comenzaron a focalizarse hacia la región San Martín. Por ello, al analizar las últimas fases de estos programas, el foco de la investigación se desplaza del valle del Alto Huallaga hacia la región San Martín. A diferencia de la literatura reciente sobre este caso, la mirada de largo alcance desde los orígenes hasta el cese de la economía de la coca permite una mejor comprensión de los cambios en las relaciones Estado-sociedad acontecidos en la transformación ocurrida en el valle. En efecto, el valle del Alto Huallaga representa un escenario privilegiado de estudio en donde es posible observar la aplicación de las principales políticas de control de drogas y cómo estas han variado de acuerdo a las alianzas y tensiones con la población local durante al menos tres décadas. Por estas razones, esta investigación realiza un estudio de caso sociohistórico. Para ello, se revisaron archivos de documentos oficiales referidos al tráfico de drogas y desarrollo alternativo, memorias institucionales e informes de organismos públicos, cuadernos parlamentarios, entre otros. Asimismo, se realizó un trabajo de campo en las provincias de Tocache y Mariscal Cáceres en la región San Martín en donde se realizaron diecisiete entrevistas semiestructuradas a autoridades municipales, funcionarios públicos del desarrollo alternativo y agricultores.

2. ESTADO DEL ARTE Y ENFOQUE DEL ESTUDIO

La literatura sobre el Estado en la Amazonía peruana ha destacado cómo esta ha sido entendida como un territorio inhabitado y abundante en recursos naturales. Espinosa (2009) señala cómo el Estado peruano fomentó la colonización de dicho territorio para explotar sus recursos, ya que estos no habrían sido aprovechados por la población aborigen. Múltiples investigaciones dan cuenta de cómo dicha colonización facilitó la expansión de actividades extractivas y cómo estas lograron avasallar a las poblaciones locales (Barclay, 2002; Hvalkof, 2000; Santos y Barclay, 2002). Entre las actividades facilitadas indirectamente por la colonización estatal se encuentra el tráfico ilícito de drogas (Gootenberg y Dávalos, 2018). Un aspecto clave que esta literatura resalta a partir de la comparación de casos en la región andino-amazónica

es que cuando el apoyo estatal disminuyó en dichas áreas colonizadas, el cultivo de coca aumentó vertiginosamente (Dávalos, Sánchez y Armenteras, 2016; Holmes, Pavón y Gutiérrez de Piñeres, 2018; Millington, 2018; Torres, 2018). De esto se desprende que con menor accionar estatal, las redes del tráfico de drogas tienen mayores facilidades para extender y asegurar sus redes de producción de coca y cocaína (Cotler, 1999; Dreyfus, 1999).

Ante este escenario, diversas investigaciones han buscado entender el papel del Estado para controlar el tráfico de drogas. Varios trabajos han destacado la escasa capacidad estatal para implementar las políticas de control de drogas en la Amazonía (López y Tuesta, 2015; Rojas, 2016; Vizcarra, 2014). Sin embargo, tal como sugiere la literatura reciente, las instituciones de seguridad y de orden público estatales pueden ser también cómplices de la economía ilícita (Felbab-Brown, 2018; Snyder y Durán-Martínez, 2009; Yashar, 2018). De esta manera, se tiene que las acciones estatales frente al tráfico de drogas responden a un fenómeno más complejo que solo la reducida capacidad estatal.

En este sentido, es necesario comprender al Estado como un ente fragmentado compuesto por organizaciones con intereses heterogéneos —incluso contrapuestos— en donde ciertos sectores están más dispuestos que otros sobre la necesidad de implementar ciertas políticas (De Sousa Santos, 2006). En el Perú, por ejemplo, el trabajo de Zevallos (2015) resalta este tipo de tensiones y pugnas al interior del Estado central en torno a la implementación de la erradicación forzosa de la hoja de coca en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem), mientras Vizcarra (2017) ahonda en cómo el gobierno local de Pichari construyó redes de apoyo para la defensa política y legal de la hoja de coca en abierta oposición a la política oficial de lucha contra las drogas.

La perspectiva de las relaciones Estado-sociedad puede aportar a la comprensión de las dinámicas del tráfico de drogas, pues esta toma en cuenta cómo los Estados y sociedades se transforman y constituyen mutuamente. Esta perspectiva indica que para expandir y consolidar su presencia, los Estados establecen alianzas y coaliciones, así como también desarrollan conflictos con distintas fuerzas sociales (Migdal, 2004). A partir del reconocimiento de que los Estados no son actores aislados de su contexto, se desprende que i) la efectividad de sus políticas varía según el tipo de lazos que tienen con la sociedad; y que ii) los organismos del Estado pueden actuar de forma distinta de lo establecido en el nivel central según las coyunturas y espacios sociales donde operan (Migdal, Kohli y Shue, 1994).

Un elemento adicional para ahondar en las relaciones Estado-sociedad es comprender la pugna por el capital político entre el Estado y otras fuerzas sociales. En este sentido, el modelo del capital político es útil para comprender la efectividad de la política de control de drogas, pues este hace hincapié en las particularidades de las

medidas a implementar y en sus impactos positivos y negativos en la población. Así, cuando los Estados amenazan con medidas represivas como la erradicación de cultivos ilícitos que sirven como sustento para la población, esto puede alienar a la población hacia la institucionalidad y legitimidad del Estado, así como aumentar el capital político de actores que se encuentra fuera de la ley y que brindan protección a la economía ilícita (Eaton, 2012; Felbab-Brown, 2010).

Este artículo sostiene que el éxito de las políticas de control de drogas implementadas en el valle responde a una transformación de las relaciones Estado-sociedad. En un primer momento, el Estado operó en un «terreno desconocido» en varios aspectos para sus agentes, quienes privilegiaron un enfoque represivo que alienaba a la población. Tras la suspensión de este enfoque en un momento de crisis y de importantes cambios en la lucha contrasubversiva, se logró comenzar a redefinir la relación entre ambos actores y a obtener mejores resultados hacia formas menos contenciosas de lograr sus objetivos. Posteriormente, sin la amenaza de la violencia política, y con menores índices de producción de drogas, el Estado redujo sus medidas represivas contra la población y fue en esta nueva arena en que los gobiernos subnacionales y los actores de la sociedad civil tomaron un rol más protagónico para consolidar el desarrollo alternativo. Este artículo busca ahondar en dicha transformación prestando a las formas de interacción y a la participación de la población y sociedad civil en tres períodos caracterizados por el conflicto, la transición y la consolidación del desarrollo alternativo. Antes de analizar estos tres períodos, la siguiente sección aborda el inicio del problema del tráfico de drogas en la zona de estudio, debido a su importancia para comprender las intervenciones de control de drogas posteriores.

3. ¿UNA TIERRA SIN HOMBRES PARA HOMBRES SIN TIERRA? COLONIZACIÓN DEL VALLE DEL ALTO HUALLAGA Y LA EXPANSIÓN DE LA FRONTERA DE LA COCA

El valle del Alto Huallaga, ubicado en el sur de la región San Martín y en el norte de Huánuco, fue el principal foco de los esfuerzos de colonización del Estado peruano en las décadas de 1960 y 1970. Este esfuerzo respondió a una política de colonización claramente vertical que da cuenta del tipo de relación entre el Estado y la sociedad que se mantendría durante buena parte del resto del siglo XX en el valle. Por ello, conviene pasar revista brevemente a cómo se iniciaron las relaciones entre ambos en el valle y cómo sus resultados favorecerían luego la expansión del cultivo de coca.

La colonización del valle tuvo como principales objetivos aliviar la presión migratoria en las ciudades costeras, ofrecer una alternativa pacífica a la reforma agraria y aprovechar el potencial agrícola de las tierras amazónicas (Albertus, 2015; Paredes y Manrique, 2018). Se trataba, en palabras de Fernando Belaunde, el arquitecto de la colonización amazónica, de aprovechar dicha «tierra sin hombres para hombres sin

tierra» (Belaunde 1959, p. 105). Con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo y un espacio reservado de más de 456 800 hectáreas —de las cuales 130 000 estaban destinadas para uso agrícola—, su gobierno emprendió el «Proyecto de Colonización Tingo María-Tocache-Campanilla» a inicios de la década de 1960.

El proyecto y la apertura de carreteras hacia la Amazonía en aquel entonces cumplieron la meta de aumentar la población en la selva alta. Sin embargo, la presión demográfica desbordó totalmente los objetivos y capacidades del proyecto. El proyecto de colonización y la construcción de la carretera Marginal de la Selva convirtieron rápidamente al valle del Alto Huallaga en uno de los centros de más crecimiento poblacional. En 1969, se registró en la provincia de Leoncio Prado (Huánuco) la tasa de crecimiento demográfico más alta del país (Echavarría, 1991). De esta manera, la población del valle aumentó de 45 187 en 1961 a 92 237 en 1972 (Aramburú, 1989). Para promover este proyecto, inicialmente el Estado ofreció una serie de incentivos directos como créditos agrícolas, capacitación profesional, entre otros (Urrelo, 1997). Sin embargo, el proyecto enfrentó graves desafíos para su sostenibilidad. Además de la creciente presión demográfica, el proyecto tuvo un carácter de arriba hacia abajo en donde los intereses de los colonos no fueron prioritarios (véase Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria [Cencira], 1974). Desde un inicio, varios de los cultivos comerciales y el tipo de agricultura promovidos por el Estado no fueron bien recibidos por los colonos (Bedoya, 1981).

En general, el papel de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre el proyecto a través de gremios productivos, asociaciones o cooperativas durante este período fue ínfimo. Durante la continuación del proyecto bajo el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA), se promovió un modelo cooperativista de arriba hacia abajo que promovía formas colectivas de propiedad y explotación, el cual era desconocido para los colonos (Cencira, 1974). Bajo esta modalidad, se crearon cooperativas agrarias de producción (CAP) y sociedades agrícolas de interés social (SAIS) administradas por el Estado que integraron nominalmente a los colonos del valle. Sin embargo, los colonos preferían practicar la agricultura estacionaria en lugar de la agricultura permanente, por lo cual mostraron poco interés en mantener las CAP y SAIS pertenecientes al Estado (Aramburú, 1989). Estos factores, sumados a su deficiente manejo empresarial y sobreendeudamiento, condujeron al rápido fracaso de las CAP y SAIS que eran los garantes del éxito productivo del proyecto.

Sin embargo, la promoción de la agricultura y ganadería a gran escala practicada en aquellos años tuvo una consecuencia aún más grave. La entrada de maquinaria pesada para este fin erosionó partes considerables de la frágil ecología del valle, causando la «destrucción del equilibrio ecológico» en múltiples sectores del Alto Huallaga (Bedoya, 1981). En efecto, como se comprendería décadas más tarde, los informes

que justificaron la colonización del valle no consideraron adecuadamente la fragilidad del suelo y sobreestimaron altamente su fertilidad en aras de promover el proyecto (Bedoya, 1981).

Finalmente, el golpe que acabó con el proyecto de colonización fue la crisis del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, el cual debió recortar subsidios estatales y aplazar el mantenimiento de la infraestructura vial, lo cual afectó seriamente la comercialización de la producción regional (Díaz Ísmodes, 1992). Asimismo, la baja rentabilidad de los cultivos comerciales, la ausencia de mercados a donde dirigir la producción y la constante fluctuación de los precios significaron un duro golpe para los colonos (Aramburú y Bedoya, 1986). Hacia el cierre del proyecto, las promesas de la colonización no se habían cumplido. Para buena parte de la población, el crédito para café, cítricos y ganadería nunca se materializó, mientras que la cobertura de servicios públicos de salud, educación, seguridad, entre otros, era prácticamente inexistente (Aramburú, 1989, p. 234; Cencira, 1974; Echavarría, 1991). Aun así, pese al evidente fracaso del proyecto de colonización, la población del valle siguió incrementándose en los años siguientes.

¿Qué motivó que el valle del Alto Huallaga siguiera siendo el más importante foco de atracción para la migración en la selva alta durante las siguientes décadas? La razón reside en que hacia mediados de la década de 1970, los pobladores del valle encontraron en el cultivo de la hoja de coca la solución a buena parte de sus problemas económicos. No es posible profundizar aquí en el proceso por el cual el valle se convirtió en el principal abastecedor de pasta básica de cocaína para este creciente mercado internacional¹ (véase Gootenberg, 2008; Paredes y Manrique, 2018), pero cabe señalar que para la década siguiente el valle llegaría a concentrar entre 120 000 y 195 000 hectáreas cultivadas de hoja de coca destinadas principalmente para la producción de cocaína (Gootenberg, 2008, p. 300; Ugarte, 2014, p. 80). Frente al vacío de autoridad dejado por el Estado tras el fracaso del proyecto, la respuesta estatal tuvo un carácter centralizado que no atendió a la situación específica de la población. De esta manera, el valle sería atendido desde el nivel central como un problema de seguridad pública que debía ser solucionado con un fuerte componente represivo. En la siguiente sección, se iniciará el análisis de las relaciones Estado-sociedad en el contexto de expansión de la hoja de coca y del tráfico de drogas.

¹ Cabe señalar que anteriormente el valle del Alto Huallaga había estado marcado fuertemente por la producción de cocaína. En efecto, desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX el valle fue el principal centro de producción de cocaína legal. Al respecto, véase Gootenberg, 2008.

4. ESTADO Y SOCIEDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE DROGAS

Con el objetivo de tener una mejor comprensión de la variedad de acciones estatales para combatir el tráfico ilícito de drogas es necesario considerar antes una serie de elementos. En primer lugar, se debe considerar que existen dos períodos claramente diferenciados de cultivo de hoja de coca y de tráfico ilícito de drogas en la región San Martín. El primer período es el del *boom* de la coca, el cual se prolongó desde finales de la década de 1970 hasta inicios de la de 1990, y el que le sigue es más bien uno de reducción o *bust* de la coca que se extiende hasta hoy. En segundo lugar, la implementación de la política de drogas generalmente ha estado vinculada —e incluso por momentos subordinada— a las intervenciones antisubversivas. En tercer lugar, las estrategias estatales para implementar la política de drogas en el valle del Alto Huallaga fueron inicialmente similares en el sur de San Martín y el norte de Huánuco —el denominado Frente Huallaga—, pero a partir de la década de 1990, San Martín empezó a mostrar mejores resultados en los programas de desarrollo alternativo (PDA) que lo llevaron a que este fuera priorizado en posteriores intervenciones de este tipo.

La política de drogas implementada en el valle del Alto Huallaga ha tenido considerables variaciones. Al observar la implementación de la política de drogas desde el auge de la coca en la década de 1970 hasta la consolidación del «milagro de San Martín» es posible encontrar una serie de transformaciones que reflejan giros sustantivos en torno a las relaciones Estado-sociedad. La siguiente tabla distingue de manera esquemática tres tipos de estas estrategias y sus impactos:

Tabla 1. Períodos de la política antidrogas y las intervenciones estatales en la región San Martín

Período	Tipo de intervención	Situación internacional de la cocaína y local de la coca	Resultados en la relación entre el Estado y la población
1978-1989	Erradicación compulsiva y represión generalizada	Subida del precio de la cocaína, auge del cultivo de coca	Poca participación en los PDA, alienación hacia el Estado
1989-2002	Cese temporal de la erradicación, represión focalizada y secuencial. Intensificación del PDA	Caída del precio de la cocaína, descenso del cultivo de coca	Reducción del tráfico de drogas y retirada de grupos subversivos. Mayor participación en los PDA
2003-2015	PDA con énfasis en formar cadenas de valor e infraestructura. Participación del gobierno regional y agrupaciones de la sociedad civil. Erradicación gradual y concertada	Subida del precio internacional de la cocaína sin mayor crecimiento de coca en la región San Martín	Mayor participación en los PDA. Consolidación del «milagro» de San Martín.

El primero de los tres períodos tuvo lugar entre 1978 y 1989 y se caracterizó por una política de drogas compulsiva y generalizada en un contexto aún desconocido para los agentes estatales. En este período el carácter de las intervenciones fue principalmente represivo. Si bien hubo intentos de implementar programas de desarrollo alternativo, estos difícilmente podían tener lugar debido a la situación de violencia y alta rentabilidad de la coca. El segundo de ellos, el cual se extiende hasta el año 2002, se caracterizó por la realización de una represión estatal mejor focalizada y por el cese temporal de las acciones más compulsivas de control de drogas así como por la posterior promoción del desarrollo alternativo. En este período se sentaron las «bases» necesarias para dicho desarrollo como el control territorial y la reducción de la hoja de coca. Finalmente, el tercer tipo de estrategia, que tiene lugar a partir del año 2003, se caracteriza por un contexto pacificado en donde los programas de desarrollo alternativo son intensificados por la sinergia entre las asociaciones de agricultores y la sociedad civil con el gobierno subnacional. En las siguientes secciones, se analizará cada uno de estos períodos con más detalle.

4.1. Represión generalizada en las estrategias antidrogas y antisubversivas en el valle del Alto Huallaga, 1978-1989

El crecimiento de la frontera de la hoja de coca en el valle del Alto Huallaga motivó el inicio de acciones de control de drogas. Durante el período final del GRFA, se realizaron los operativos Verde Mar I y II en el valle del Alto Huallaga, en el que la policía y los militares erradicaron violentamente varias áreas de cultivo de coca. Estas acciones represivas continuaron durante el segundo gobierno de Belaunde en 1980. Durante su gobierno, con el apoyo de Estados Unidos se crearon varios organismos como el Programa Especial de Control y Reducción del Cultivo de Coca en el Alto Huallaga (Corah), la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (Umopar) y el Proyecto Especial Alto Huallaga (PEAH) para operar en el área de desarrollo del Alto Huallaga (USAID, 1986, p. 6). Los dos primeros cuerpos tenían como objetivo las labores de erradicación de cultivos e interdicción de drogas, mientras el tercero velaba por la implementación del desarrollo alternativo.

Sin embargo, ninguna de estas iniciativas tuvo éxito. El primero realizaba las erradicaciones en un contexto sumamente hostil y de alza de precio de la coca; el segundo no tenía la capacidad para detener el tráfico de drogas; y el tercero no podía ofrecer sustitutos adecuados y rentables frente a la coca. Algunos problemas adicionales que enfrentaron estos organismos estatales fueron la constante descoordinación en donde la erradicación de cultivos se realizaba a un ritmo más acelerado que la sustitución de cultivos del PEAH, por lo que los campesinos percibieron que el Estado erradicaba la coca sin sustitución, ayuda o compensación alguna (Obando, 1993, p. 83). Asimismo, el PEAH tampoco gozaba de mucha aceptación entre los

campesinos, pues la entrega de créditos agrícolas tenía como condición que estos no tuvieran cultivos de coca en sus parcelas, lo cual dejaba a gran parte de ellos fuera del programa.

Este primer escenario de la década de 1980 refleja el tipo de relación que el Estado buscaba establecer con la población. En aquel entonces, la principal preocupación estatal era eliminar la producción de coca y cocaína en el valle a partir de acciones represivas moldeadas por la política de drogas de Estados Unidos, aun pese a que una considerable parte de la población dependía de este cultivo. El diálogo con los actores locales fue casi inexistente durante este período.

Sin alianzas con la población local, los problemas se tornaron aún más graves debido a la expansión de Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) en el valle hacia mediados de la década. Con la expansión de la subversión y el tráfico de drogas en el valle, junto con la represión estatal contra ambas, la violencia escaló rápidamente, la cual impactó de forma masiva a la población civil (Dreyfus, 1999). La acentuación de la represión en la lucha contra las drogas fue aprovechada por SL, cuyos miembros, al proteger los cultivos de coca y brindar protección armada al tráfico ilícito de drogas, incrementaron su base social e incrementaron su capacidad bélica (Felbab-Brown, 2010).

La estrategia de represión generalizada peruana, sustentada bajo la doctrina del narcoterrorismo —que sostenía que existía una alianza entre los narcotraficantes y los subversivos para controlar el valle (Martin, 2013, p. 291)— resultaba claramente contraproducente para el Estado. Si bien hubo sectores militares que intentaron modificar esta estrategia, esta se mantuvo constante durante casi toda la década. De esta manera, con el incremento de la violencia, la ingobernabilidad aumentó. Hacia finales de la década, el valle había experimentado un gran crecimiento en el número de muertos y desaparecidos (CVR, 2003). Asimismo, varios trabajadores del PEAH fueron asesinados por SL (Tropical Research and Development, 1992, p. 11). El descontrol llegó a tal punto que en múltiples zonas del valle no se presentaron candidatos para las elecciones de 1989 por temor a represalias de SL (Tropical Research and Development, 1992, p. 8). En esta escalada de violencia, en 1989 ocurrió el punto más álgido del conflicto en el valle con el ataque de SL al puesto policial de Uchiza en la provincia de Tocache, el cual dejó un saldo de 14 muertos y 14 heridos.

Debido a que el primer período de la implementación de la política de drogas en el valle del Alto Huallaga estuvo marcado por la violencia (tanto política como contra los cocaleros), así como por una economía predominantemente ilícita y por un rechazo hacia las opciones ofrecidas por el «desarrollo alternativo», las asociaciones de productores o de la sociedad civil no fueron actores predominantes. Por el contrario, asociaciones y empresas vinculadas a actividades agrícolas lícitas en el valle como las dedicadas al aceite de palma tuvieron muchas dificultades para

mantenerse durante estos años² (CVR, 2003). Esta situación comenzaría a cambiar recién a partir de la siguiente década.

4.2. El inicio de la transición: represión focalizada y secuencial en el valle del Alto Huallaga, e implementación del desarrollo alternativo en la región San Martín, 1989-2002

En este segundo período hubo un cambio significativo en la manera en que el Estado dirigió sus esfuerzos hacia la subversión, el narcotráfico y la sociedad civil. Tras el ataque al puesto policial de Uchiza, se designó un nuevo jefe político militar en el valle, cuya estrategia era radicalmente distinta al enfoque represivo moldeado por la agenda antidrogas de los Estados Unidos. Algunos de los principales cambios fueron la suspensión de las erradicaciones de coca, el retiro de la vigilancia y apoyo militar para el Corah y el Umopar, entre otros. Asimismo, se implementó en el valle una estrategia de represión focalizada y secuencial, cuya prioridad era la lucha contra la subversión, con lo que la lucha contra las drogas pasó a un segundo plano. Esto implicó que la población que tenía en la hoja de coca su principal fuente de ingreso dejara de ser el objetivo de las intervenciones del Estado. Es más, durante este período se mantuvo una política que buscaba que los soldados se acerquen a la población a través de obras de labor social como reparación de pistas y puentes, asistencia médica, entre otros. El acercamiento con los habitantes de valle se dio también a través su colaboración a través de los Comités de Autodefensa y las rondas campesinas para acceder a información estratégica sobre el accionar y ubicación de la subversión (Manrique, 2016).

Los acontecimientos del Alto Huallaga mostraron la efectividad de la represión focalizada y secuencial, por lo cual esta se extendió hasta 1995. Hacia mediados de esta década, la amenaza de SL había disminuido notablemente en el valle. Sin privilegiar a los eslabones más débiles del tráfico de drogas, se diseñó una nueva estrategia de interdicción para combatir la exportación aérea de cocaína que logró importantes éxitos. De manera externa a las intervenciones estatales, hacia inicios de la década de 1990 la aparición de un hongo conocido como *Fusarium oxysporum* tuvo un importante papel en la reducción de la superficie cultivada de hoja de coca al devastar hasta 40% de las plantaciones de coca del valle (McClintock y Vallas, 2005, p. 219; Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas [PNUFID], 1995, p. 9). De esta manera, el debilitamiento de SL, la interdicción aérea, la aparición del hongo *Fusarium oxysporum* alteraron el normal desarrollo del tráfico ilícito de drogas en el valle. Tras este episodio, el valle del Alto Huallaga jamás volvería a ser el mismo. Ante este difícil escenario, las organizaciones del tráfico ilícito de drogas trasladaron el cultivo de coca hacia otras latitudes. A nivel nacional el cultivo se trasladó hacia valles

² Entrevista en campo.

como Aguaytía o Apurímac, mientras que a nivel internacional Colombia desplazó rápidamente al Perú como el principal productor de hoja de coca.

Estos factores generaron una caída del precio de la coca en el Huallaga (Kay, 1999), la cual fue aprovechada para profundizar los programas de desarrollo alternativo, los cuales por primera vez comenzaron a ser atractivos para la mayoría de agricultores. Para atenuar la afectación generada por el declive de la coca, USAID comenzó a apoyar cultivos de impacto rápido como el plátano, algodón, maíz, papaya, entre otros, mientras que Naciones Unidas fortaleció las organizaciones de agricultores. Con la creciente pacificación del valle, la transición hacia el desarrollo alternativo comenzó a intensificarse. En 1995, USAID suscribió el Programa de Desarrollo Alternativo con una suma de USD 300 millones centrado en el Huallaga Central, Alto Huallaga, y otros valles cocaleros del país.

Sin embargo, las regiones que comprenden el valle del Alto Huallaga (San Martín y Huánuco) no pudieron ser objeto de la política antidrogas por igual. A diferencia de la región San Martín, el Estado había tenido mayores dificultades para reestablecer el control territorial en Huánuco. Por ejemplo, mientras en San Martín la erradicación de coca alcanzó una cifra de 13 917 hectáreas erradicadas entre los años 1996 y 2000, en Huánuco las hectáreas erradicadas tan solo llegaron a 3381 (García, 2013, p. 16). Por ello, las condiciones de seguridad y de mayor control territorial en San Martín hicieron que los proyectos de desarrollo alternativo de la política antidrogas se comenzaran a centrar en esta región y no en Huánuco, pues esta región aún albergaba a remanentes de SL, y contaba con otros importantes valles productores de coca como el Monzón.

De esta manera, durante el resto de la década se realizaron grandes esfuerzos por parte de la cooperación internacional para apoyar a la recuperación del valle a través del desarrollo alternativo. En estos años, el PDA de USAID comenzó a brindar mayores apoyos en la construcción de infraestructura, y en la implementación de programas de desarrollo de comunidades en áreas que hayan sido afectadas por el tráfico de drogas y/o la subversión (Acción Agraria, 1994). Por su parte, Naciones Unidas también implementó varios proyectos en las provincias de Tocache con el objetivo de facilitar la formación y fortalecimiento de las organizaciones de agricultores con un particular énfasis en las organizaciones de mujeres (PNUFID, 1995). No obstante, aún en esta etapa el desarrollo alternativo, apoyado principalmente por la cooperación internacional, no hacía más que dar sus primeros pasos firmes en la región. El momento decisivo en el que se vería si la región decidiría apoyar el desarrollo alternativo o no se daría recién en la siguiente década ante la recuperación del precio de la coca. Es en este momento en que la región San Martín se distancia claramente de Huánuco, debido al mayor establecimiento de alianzas y coaliciones entre el Estado y la sociedad civil que en esta tercera etapa comenzaron a aflorar y que fueron claves para consolidar el desarrollo alternativo.

4.3. La consolidación del Milagro de San Martín: coaliciones y cooperación en un contexto de posconflicto y posboom de la coca

En las anteriores secciones se ha prestado especial atención a las estrategias y mecanismos a través de los cuales el Estado pudo restablecer el control territorial en el valle del Alto Huallaga, así como a algunas de las acciones específicas de la cooperación internacional. Sin embargo, a partir de los años 2000, el desarrollo alternativo en sí implicó un proceso con características propias, debido a la mayor participación de los gremios productivos y de la sociedad civil que permitieron la consolidación de este proceso. En efecto, la privilegiada situación de San Martín reforzó la tendencia de que los Programas de Desarrollo Alternativo se ejecutaran en esta región (Maldonado, 2009). Hacia inicios de los 2000, 60% de las intervenciones del PDAYa se realizaban en San Martín (USAID, 2002) y en el año 2002 se inició la segunda etapa del PDA de USAID. Mientras en otras regiones la coca retornaba debido al incremento de precios en el mercado internacional, en San Martín se llevaban a cabo importantes esfuerzos para expandir y fortalecer el proceso de desarrollo alternativo por parte de una amplia coalición de actores estatales, productivos, de la sociedad civil y de la cooperación internacional. ¿Qué hizo que esto fuera posible?

Un primer elemento a considerar es el proceso de descentralización iniciado en la década de 2000. El establecimiento de nuevos gobiernos regionales permitió el ingreso a nuevas posiciones de poder a varios actores políticos de San Martín. En este nuevo escenario, las elecciones de 2002 fueron un momento decisivo para el futuro de la región. Pese a que el movimiento cocalero presentó a la Alcaldía Provincial de Tocache a una importante lideresa del movimiento (Nancy Obregón), este no tuvo éxito y solo logró vencer en un municipio distrital (Pólvora). Por su lado, el gobierno provincial tuvo como ganador a una figura clave para consolidar el desarrollo alternativo: Pedro Bogarín. Ante el alza del precio de la coca y la creciente presión de los cocaleros que buscaban revertir los avances del desarrollo alternativo y afianzar la coca nuevamente en la región, el nuevo alcalde Pedro Bogarín en Tocache apostó por establecer una alianza con el nivel regional, provincial y central. De esta manera, se propuso el «Acuerdo Común» para fomentar el desarrollo alternativo. Respaldado por el Gobierno Regional de San Martín, todos los gobiernos provinciales de San Martín, Devida y USAID suscribieron el acuerdo con el objetivo de «promover actividades que contribuyan al desarrollo de una economía lícita y a eliminar el cultivo de coca con fines ilícitos en forma gradual y concertada mediante acuerdos con las comunidades que acepten firmar los convenios de autoerradicación» (Acuerdo Común, 2003). Otra importante acción desde la Municipalidad de Tocache fue el inicio de la «Propuesta de Solución Integral

al Problema Cocalero» con la cual se priorizó el apoyo a los productores de cultivos estratégicos en la región como el cacao, café y palma aceitera³.

La firma del «Acuerdo Común» generó una serie de cambios en la implementación de la política de drogas en San Martín. No solo el gobierno regional y provincial comenzaron a tener mayor injerencia en la implementación de la política de drogas logrando modificar levemente el carácter centralista de estas medidas, sino que bajo el marco del «Acuerdo común», se dio inicio a la figura de la autoerradicación voluntaria y la erradicación gradual y concertada. La autoerradicación implicaba un jornal aproximado de USD 100 por hectárea erradicada; un paquete de ayuda alimentaria; un jornal aproximado de USD 300 por hectárea de bosque reforestado; un crédito de emergencia para cultivos legales de corto plazo, entre otros beneficios (Rojas, 2003, p. 10). Esta innovación institucional tuvo un rápido arraigo en la región en donde en los primeros años de esta política casi 20 000 familias autoerradicaron voluntariamente más de 4000 hectáreas de coca (USAID, 2006, p. 49).

En cuanto a los actores internacionales, cabe señalar que pese a la importancia del PDA de USAID en San Martín, este no fue el único proyecto de desarrollo alternativo operando en la zona. Por su parte, la Cooperación Alemana había iniciado el Programa de Desarrollo Alternativo Tocache-Uchiza (Prodatu), el cual enfatizaba la industrialización de los productos agrícolas, la formalización y financiamiento de los pequeños agricultores con la especial característica de no exigir la erradicación de cultivos para participar en los programas. El enfoque de este programa estaba mucho más adaptado a la situación particular de la región y se distanciaba de posturas más estrictas como las de USAID o Devida.

Con estas nuevas lógicas de intervención, el PDA generó menos oposición no solo para los agricultores, sino que también generó oportunidades para otros gremios de productores. Un sector clave fue el de los antiguos productores y trabajadores de la antigua estatal caída en la quiebra, Empresa para el Desarrollo y Explotación de la Palma Aceitera (Emdepalma). Este personal contaba un amplio conocimiento del cultivo además del capital manifestado en los terrenos obtenidos como indemnización (Moscoso, 2018, p. 120). A través de la Asociación de Productores de Palma Aceitera (Aceptat) y con el apoyo de Naciones Unidas obtuvieron parte de la procesadora de Emdepalma y formaron la empresa Oleaginosas del Perú (Olpesa), con lo que se convirtieron en fuertes aliados del desarrollo alternativo (Borasino, 2016). Por su parte, ante el alza de precio del cacao, varias otras cooperativas también lograron resultados positivos, haciendo de San Martín y Tocache los principales productores de cacao del país (Drasam, 2017). En este ámbito, la formación de economías de escala y la agrupación de cooperativas a través de la Central de Cooperativas de

³ Entrevista en campo.

Cacao de Aroma de Tocache, que reúne a las cooperativas más exitosas de la provincia, permitió sacar adelante la industria del cacao en la región (Moscoso, 2018).

Por su parte, a través del PDA de USAID, varias ONG implementadoras que trabajaron en la zona financiaron la formación de empresas privadas y cadenas de valor siempre y cuando los accionistas fueran directamente los productores de los cultivos apoyados. De esta manera, estas empresas recibieron apoyo en la forma de capital de trabajo y costos operativos (UNODC, 2012, p. 107).

Entre otra de las plataformas de apoyo al desarrollo alternativo se encuentra la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (Amresam), siendo una iniciativa generada en la propia región. A comparación de otras asociaciones de municipalidades formadas por USAID en otras regiones, Amresam destacó por la gran cantidad de proyectos vinculados al PDA que ejecutó. En efecto, hacia inicios de la década, Amresam era la asociación que más había avanzado a nivel nacional en el marco del PDA con un total de 95% de obras verificadas concluidas y con una participación de la población en la construcción del 100% de todas las obras (USAID, 2002, p. 8).

Como puede observarse, el PDA había aglomerado a su alrededor a un conjunto de actores de muy distintos sectores que, de distintas maneras, se beneficiaban de su avance. Esto se debe a que el PDA no tuvo solo una dimensión centrada en el reemplazo de cultivos ilícitos, sino también en garantizar las condiciones para una economía lícita, lo cual incluía la mejora de la infraestructura física a través de la construcción y mantenimiento de carreteras, las rehabilitación de plantas de procesamiento para los cultivos alternativos, el fortalecimiento de la gobernanza, entre otros (Schultze-Kraft y Befani, 2014, p. 9). Además de los elementos ya mencionados, hacia el año 2000, el PDA permitió la rehabilitación de casi 600 km de caminos, la construcción de 17 puentes y la ampliación del crédito a más de 3500 familias (McClintock y Vallas, 2005, p. 223). Ante estos resultados, el movimiento cocalero no pudo ofrecer ninguna alternativa concreta. Por más que en el corto plazo el cultivo de coca pudiera rendir cosechas más rápidas y rentables, el cambio institucional acontecido en la región motivó que los agricultores prefirieran opciones más seguras y libres de violencia (Ugarte, 2014).

Finalmente, cabe señalar que con el triunfo de Nueva Amazonía en las elecciones de 2006, el desarrollo alternativo logró un apoyo político sin precedentes. Siendo el principal partido político en la región, sus directivas para apoyar al desarrollo alternativo, más adecuadas al contexto regional que aquellas impuestas desde el nivel central, se fortalecieron. Así, incluso sus opositores en las alcaldías provinciales se vieron forzados a pegarse al desarrollo alternativo (Moscoso, 2018, pp. 59-60).

Como parte de la estrategia de Nueva Amazonía, hubo un notable apoyo para la construcción y rehabilitación de carreteras, así como el fortalecimiento de las

estrategias de exportación de los productores sanmartinenses para así mejorar la articulación de los productores con los mercados (Goresam, 2010, pp. 22-25).

Hacia finales de la década más de 350 comunidades y 28 000 familias participaban en los programas de desarrollo alternativo en San Martín en más de 18 mil hectáreas con cultivos alternativos. La tercera etapa del PDA de USAID (2008-2012) tuvo como objetivo formar cadenas de valor y promover el desarrollo de infraestructura. En esos años, San Martín fue la región que había instalado más hectáreas nuevas de cultivos alternativos con un total de 19 456 ha (Chemonics, 2012, p. 12). Otro aspecto importante considerado por esta estrategia de consolidación fue el fortalecimiento de las organizaciones de productores. Así, varias empresas y cooperativas como la Cooperativa Agraria Cacaotera, la Cooperativa Cafetalera Oro Verde, entre otras, hicieron suyo el proceso. En las secciones correspondientes al sur de la región, Prodatu amplió sus actividades por cinco años más con énfasis en fortalecer la gestión asociativa y empresarial de las organizaciones de productores; mejorar la producción agropecuaria, además de la gestión y conservación ambiental. De esta manera, la preocupación principal en adelante no era más la posibilidad de un retorno a la economía de la coca, sino procurar las mejores condiciones para que el modelo de desarrollo alternativo regional fuera sostenible; un desafío que se viene llevando a cabo con relativo éxito hasta hoy.

5. DISCUSIÓN

El caso de desarrollo alternativo de la región San Martín conocido como el «milagro de San Martín» ha sido un proceso no lineal marcado por la confluencia de múltiples actores nacionales e internacionales. Este artículo ha hecho énfasis en algunos elementos que dan cuenta de la importancia del tipo de relación que establecieron el Estado (desde sus distintos niveles), la cooperación internacional y los actores locales para alcanzar resultados positivos en la implementación del desarrollo alternativo en la región. Es precisamente esta particular configuración de actores lo que ha permitido que el caso de San Martín se distinga de otros espacios amazónicos que han intentado transitar de la coca hacia el desarrollo alternativo. Sin embargo, para entender sus resultados particulares es necesario entender las distintas limitaciones y ventanas de oportunidad representadas en los contextos de tráfico de drogas y de violencia política, así como por la situación de posconflicto. En las siguientes líneas, se presentan algunas ideas que buscan discutir los hallazgos presentados en la sección anterior considerando la relación Estado-sociedad y los períodos específicos según la clasificación de la Tabla 1 por los que ha transitado la zona de estudio.

Los acontecimientos sucedidos en la región San Martín dan cuenta de una progresiva transformación de políticas claramente centralizadas y no consultadas en el

siglo pasado a unas formas más democráticas en la actualidad. Tanto la colonización oficial del Alto Huallaga durante las décadas de 1960 y 1970 como la represión generalizada durante la década de 1980 y parte de 1990 dan cuenta de acciones centralistas que dieron poco margen de acción a las iniciativas locales. Los campesinos no tenían margen de negociación con los esquemas verticales promovidos por las autoridades durante el GRFA ni tenían la posibilidad de orientarlos hacia sus propias necesidades. Habiendo llegado bajo un sinnúmero de promesas por parte del Estado, hacia el declive y quiebre del proyecto pocas de las promesas hechas a los colonos se habían materializado. Los bolsones de pobreza formados bajo este tiempo no tuvieron mayor alternativa que transitar hacia la coca, al ser el único cultivo rentable en un contexto de escasos mercados, limitada infraestructura, pocos créditos, etc. Sin embargo, ante esta crisis, el Estado, nuevamente de una manera centralista, impuso una serie de políticas destinadas a erradicar la nueva fuente de sustento familiar de los colonos: la coca. Esta imposición de políticas represivas sin ofrecer una alternativa real más que ganar el apoyo popular, logró alienar a la población (Obando, 1993).

Durante el transcurso de la década de 1980, la situación se complicaría aún más por la presencia subversiva. La presencia militar en el valle supuso el incremento de la inseguridad para los colonos, debido a la posibilidad de que fueran identificados como subversivos (Felbab-Brown, 2010). Asimismo, la implementación de la erradicación de coca en el valle implicó la alienación de parte de la población hacia la legitimidad del Estado, acercando así a sectores de la población hacia la subversión (Felbab-Brown, 2010). De manera general, durante estos años, tanto las estrategias antisubversivas como las de control de drogas en el valle afectaron principalmente a los campesinos (Gonzales, 1992; Dreyfus, 1999; Felbab-Brown, 2010). Bajo este contexto de violencia y alta participación en el tráfico de drogas, las posibilidades para el desarrollo alternativo eran mínimas. En el caso del PEAH, por ejemplo, la entrega de créditos se encontraba excluida para aquellos campesinos que tuvieran cultivos de coca. Asimismo, el avance de la erradicación por sobre el apoyo al desarrollo alternativo muestra que la prioridad para el gobierno en el valle del Alto Huallaga no era el bienestar de los campesinos.

Durante la situación de crisis y aparente dominio de la subversión en el valle hacia finales de la década de 1980, la designación de un nuevo jefe político-militar sirvió para cambiar las estrategias estatales hacia unas formas menos represivas para la población. Esto generó una nueva forma de acercamiento entre el Estado y la población local, aun pese a la difícil situación de la región.

Como se ha señalado en la sección anterior, el cese de la violencia política y la disminución del tráfico de drogas en el valle del Alto Huallaga durante la década de 1990, supuso la apertura a nuevas oportunidades para el valle. Evidentemente

el debilitamiento de estos elementos responde a factores no únicamente ocurridos en el valle. Aun así, debido a que la amenaza subversiva seguía presente en varias zonas del valle, las mayores condiciones de seguridad hicieron que la región San Martín terminara por convertirse en el principal receptor del apoyo multilateral hacia el desarrollo alternativo. Hacia fines de la década se venían implementando numerosos proyectos por parte de USAID y Naciones Unidas vinculados a la recuperación económica de las comunidades, la formación y fortalecimiento de organizaciones, entre otros. No obstante, aún en esta etapa el desarrollo alternativo, apoyado principalmente por la cooperación internacional, no hacía más que dar sus primeros pasos firmes en la región.

Los principales cambios empezaron a darse a inicios de la década de 2000 con la descentralización política. Las autoridades electas en Tocache —la zona más vulnerable al tráfico de drogas en la región— no solo incorporaron los planteamientos del desarrollo alternativo, sino que propusieron nuevas estrategias mejor focalizadas para la zona e incluso diseñaron plataformas de apoyo al desarrollo alternativo en alianza con organismos multilaterales y del nivel regional y central. En general, al provenir de la misma zona en cuestión, estas iniciativas permitieron un acercamiento más cercano y adecuado para las necesidades de la región. De esta manera, el «Acuerdo Común» y sus planteamientos de erradicación gradual y concertada representan una excepción en la política de drogas en el país, la cual se ha caracterizado por su verticalidad y carácter centralista⁴ (Torres, 2012, 2014; McClintock y Vallas, 2005). Este acercamiento permitió el establecimiento de nuevas alianzas y formas de implementación en torno al desarrollo alternativo.

Bajo esta modalidad gradual y concertada, la participación en el desarrollo alternativo encontró mayor acogida. Además, debido a los planteamientos más acordes con la realidad de Tocache en la «Propuesta de Solución Integral al Problema Cocalero» se priorizó el apoyo a los productores de cultivos estratégicos. La participación de múltiples asociaciones de productores y la formación de economías de escala fueron ampliamente importantes para la consolidación del desarrollo alternativo. Por último, el apoyo de los gobiernos regionales y provinciales —alineados bajo Amresam— fue también decisiva. Como se señaló anteriormente, esta asociación tuvo los avances más notables a nivel nacional en el marco del PDA. La colaboración entre los gobiernos regionales y provinciales con la cooperación internacional para amoldar el desarrollo alternativo a las necesidades locales junto con la participación de los productores locales es, sin duda, un importante punto a considerar en el caso de San Martín.

⁴ Evidentemente, como postula el enfoque de Estado-en-sociedad de Migdal (2004), las acciones de los funcionarios en el terreno puede variar notablemente del discurso oficial. Para observar cómo estas políticas se traducen en el nivel local, véase Stöckli, 2017.

Esta investigación ha buscado echar algunos luces sobre la importancia de los actores locales y los gobiernos subnacionales y locales para la consolidación del «milagro de San Martín». En los últimos años un conjunto de investigaciones ha cuestionado la narrativa oficial y ha comenzado a prestar mayor atención al papel fundamental de la agencia de estos actores (Moscoso, 2018; Kaulard, 2017, 2018). Debido a que diversas zonas de la provincia de Tocache representaban el principal bastión cocalero que ponía en peligro la sostenibilidad del proyecto, algunas investigaciones han buscado «provincializar» el «milagro de San Martín» y enfocarse en sus actores locales (Moscoso, 2018; Shupingahua, 2017). Adoptar una mirada más centrada en estas organizaciones y asociaciones, en sus tensiones y alianzas con los gobiernos y la cooperación internacional, es sin duda una tarea clave para comprender mejor la complejidad del fenómeno ocurrido en San Martín.

Finalmente, el caso del valle del Alto Huallaga y la región San Martín da cuenta la transición gradual hacia formas más democráticas en las relaciones entre el Estado y los actores locales. A diferencia del carácter despótico privilegiado en las primeras etapas de intervención —debido a la situación de violencia y a la inexperiencia de los agentes estatales en la región—, el cambio hacia estrategias más acotadas con la realidad regional y el posterior acercamiento entre los gobiernos subnacionales con los actores locales dan permitieron dar pie a iniciativas mejor diseñadas al contexto local y, por ende, a mejores resultados tanto para los actores locales como para el Estado.

6. CONCLUSIONES

Este artículo ha buscado mostrar cómo el cambio en las relaciones Estado-sociedad han sido centrales para la consolidación del desarrollo alternativo en la región San Martín. Se postula que este caso constituye una excepción a la problemática del control de drogas en el país, pues en ninguna otra zona intervenida por el desarrollo alternativo ha existido una similar confluencia de actores a favor de dicho programa. En primer lugar, este artículo exploró la imposibilidad de implementar exitosamente el desarrollo alternativo en la década de 1980. Si bien el contexto de violencia política y de alza en el precio de la coca, más la ausencia de infraestructura y mercados, eran factores importantes para desincentivar la participación en los esquemas del desarrollo alternativo, el propio diseño centralizado y vertical de estos programas excluía a grandes porciones de la población.

En segundo lugar, este artículo señala la existencia de un cambio en la manera de implementar las políticas de control de drogas en San Martín, sobre todo a partir de la descentralización en los años 2000. La firma del «Acuerdo Común» propuesta por la autoridad provincial de Tocache marca un quiebre en la forma en la que se habían venido implementando estas políticas. Evidentemente, las mayores condiciones

de seguridad en la zona fueron esenciales para que se pudiera permitir este tipo de estrategias. Con mejores estrategias y con mayor cercanía a los actores directamente interesados en el desarrollo alternativo debido a la presencia de actores locales en los gobiernos subnacionales, se puso en marcha varios proyectos que trascendían claramente el ámbito de los cultivos alternativos y que se encargaban de garantizar la sostenibilidad de este desarrollo.

El caso de desarrollo alternativo de la región San Martín tiene una serie de implicaciones que pueden contribuir a comprender mejor la política de drogas en el país. En primer lugar, este caso muestra la importancia de comprender la no-linealidad y las tensiones al interior de la política de drogas. Pese a que la narrativa oficial señala la existencia de un enfoque integrado, los resultados de este estudio llaman la atención sobre la necesidad de estudiar las contingencias dentro de la política de drogas y las características territoriales de las zonas intervenidas. Por ejemplo, el «milagro de San Martín» solo pudo ser construido tras la caída y crisis de la economía de la coca, la cual estuvo influenciada por factores ecológicos, internacionales, entre otros. En segundo lugar, este estudio resalta la importancia del tipo de relación establecida entre el Estado y los actores sociales para lograr resultados positivos. La inclusión de los agricultores y la mayor participación de otros gremios productivos en el marco de los programas, así como el traslado de sus preocupaciones hacia la agenda regional, permitieron que el caso de San Martín se distinga de otras regiones. De esta manera, pretender hacer del caso de San Martín un «modelo» que pueda ser implementado en otras latitudes implica una escasa comprensión de la especificidad histórica, política, económica y ecológica del caso en cuestión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acción Agraria (1994). *Evaluation of the Upper Huallaga Area Development Project 527-0244*. Documento elaborado para USAID. Recuperado de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABM323.pdf
- Albertus, M. (2015). *Autocracy and redistribution: the politics of land reform*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316227107>
- Aramburú, C. (1989). La economía parcelaria y el cultivo de la coca: el caso del Alto Huallaga. En F. León y R. Castro de la Mata (eds.), *Pasta básica de cocaína: un estudio multidisciplinario* (pp. 231-260). Lima: Cedro.
- Aramburú, C. y Bedoya, E. (1986). Poblamiento y uso de los recursos en la Amazonía Alta: el caso del Alto Huallaga. En *Seminario Internacional sobre Desarrollo Comparativo. Desarrollo amazónico: una perspectiva latinoamericana* (pp. 113-177). Lima: CIPA.
- Barclay, F. (2002). ¿Qué ha significado el petróleo en la configuración de Loreto como una región? Ponencia presentada en el *Foro 40 años de petróleo en Loreto: en busca de lecciones*. Recuperado de <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2011/11/>

- Qué-ha-significado-el-petróleo-en-la-consolidación-de-Loreto-como-una-región-Frederica-Barclay.pdf
- Bedoya, E. (1981). *La destrucción del equilibrio ecológico en las cooperativas del Alto Huallaga*. Lima: CIPA.
- Belaunde, F. (1959). *La conquista del Perú por los peruanos*. Lima: Ediciones Tawantinsuyu.
- Borasino, E. (2016). La cadena de la palma aceitera en contexto. En R. Fort y E. Borasino (eds.), *¿Agroindustria en la Amazonía? posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú* (pp. 23-68). Lima: Grade.
- Centro de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (Cencira) (1974). *Diagnóstico Socio-Económico del Proyecto de Colonización Tingo María-Tocache-Campanilla*. Lima: Cencira.
- Chemonics (2012). *Transforming Communities, Transforming Lives. USAID/Peru Alternative Development Program III. Final Report*. Recuperado de <http://www.chemonics.com/OurWork/OurProjects/Documents/Peru-PDA-III-Final-Report.pdf>
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) (2003). *Informe final*. Lima: CVR.
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) (2015). *Compendio Normativo sobre tráfico ilícito de drogas y desarrollo alternativo*. Lima: Devida.
- Cotler, J. (1999). *Drogas y política en el Perú: la conexión norteamericana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Dávalos, L., Sánchez, K. M. y Armenteras, D. (2016). Deforestation and Coca Cultivation Rooted in Twentieth-Century Development Projects. *BioScience*, 66(11), 974-982. <https://doi.org/10.1093/biosci/biw118>
- De Sousa Santos (2005). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. La Habana, Cuba: Editorial José Martín.
- Díaz Ísmodes, José (1992). *Expansión del cultivo de coca y la oferta de mano de obra y tierra en el valle del Alto Huallaga* (tesis para optar el grado de magíster en Economía). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dirección Regional de Agricultura de San Martín (Drasam) (2017). *Diagnóstico de la cadena de valor del cultivo de cacao*. Recuperado de <http://siar.regionsanmartin.gob.pe/documentos/diagnostico-cadena-valor-cultivo-cacao>
- Dreyfus, P (1999). Sendero Luminoso: ¿un caso de narcoterrorismo? *Sociedad Argentina de Análisis Político*, 8, 3-32. Recuperado de <https://revista.saap.org.ar/contenido/boletin-1999-otono/ot-dreyfus.pdf>
- Eaton, K. (2012). The State of the State in Latin America: Challenges, Challengers, Responses and Deficits. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 643-657. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300008>
- Echavarría, F. (1991). Cuantificación de la deforestación en el valle del Huallaga, Perú. *Revista Geográfica*, 114 (julio-diciembre 1991), 37-53.
- Espinosa, O. (2009). ¿Salvajes opuestos al progreso?: aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, 27, 123-168.
- Felbab-Brown, V. (2010). *Shooting up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. Washington, DC: The Brookings Institution.

- Felbab-Brown, V. (2018). The Threat of Illicit Economies and the Complex Relations with State and Society. En V. Comolli (ed.), *Organized Crime and Illicit Trade: How to Respond to this Strategic Challenge in Old and New Domains* (pp. 1-21). Londres: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-72968-8_1
- García, J. (2013). *La situación del narcotráfico en la región San Martín*. Serie Amenazas a la Seguridad: El Narcotráfico. Documento 14. Lima: Instituto de Estudios Internacionales - Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gobierno Regional de San Martín (Goresam) (2010). Memoria de gestión 2007-2010. Recuperado de <http://https://www.yumpu.com/es/document/view/45708172/memoria-de-gestian-institucional-2007-a-2010-pagina-1-gobierno>
- Gonzales, J. (1992). Guerrillas and coca in the Upper Huallaga Valley. En D.S. Palmer (ed.), *Shining Path of Peru* (pp. 105-126). Nueva York: St. Martin's Press.
- Gootenberg, P.(2008). *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Gootenberg, P.y Dávalos, L. (2018). *The Origins of Cocaine: Colonization and Failed Development in the Amazon Andes*. Oxon y Nueva York: Routledge.
- Holmes, J., Pavón, V. y Gutiérrez de Piñeres, S. A. (2018). Economic development policies in Colombia (1960s-1990s) and the turn to coca in the Andes Amazon. En P. Gootenberg y L. Dávalos (eds.), *The Origins of Cocaine: Colonization and Failed Development in the Amazon Andes* (pp. 114-132). Oxon y Nueva York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429489389-5>
- Hvalkof, S. (2000). Outrage in Rubber and Oil: Extractivism, Indigenous Peoples, and Justice in the Upper Amazon. En C. Zerner (ed.), *People, Plants, & Justice. The Politics of Nature Conservation* (pp. 83-116). Nueva York: Columbia University Press. <https://doi.org/10.7312/zern10810-006>
- Kaulard, A. (2017). El milagro de San Martín y la construcción del «valor justo» en las cadenas de desarrollo alternativo. *Desarrollo y Territorio*, 2(setiembre), 72-76.
- Kaulard, A. (2018). Cacao por coca en Perú: el comercio justo y las redes g-locales. Preparado para presentar en el *Congreso 2018 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/330713231_Cacao_por_coca_en_Peru_El_comercio_justo_y_las_redes_g-locales
- Kay, B. (1999). Violent Opportunities: The Rise and Fall of «King Coca» and Shining Path. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41(3), 97-127. <https://doi.org/10.2307/166160>
- Kernaghan, R. (2009). *Cocás gone. Of might and right in the Huallaga post-boom*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- López, N. y Tuesta, D. (2015). Economías ilícitas y orden social: la frontera de Perú, Brasil y Colombia. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 111, 79-104.
- Maldonado, L. (2009). El desarrollo alternativo dentro de la estrategia antidrogas. Modelos de intervención del PDA. Manuscrito no publicado.
- Manrique, H. (2015). Las bases históricas del «milagro de San Martín»: control territorial y estrategias estatales contra el narcotráfico y subversión (1980-1995). *Polítai*, 6(11), 33-51.

- Manrique, H. (2016). *El fin de la guerra de la cocaína: construcción del Estado y desarrollo alternativo en la región San Martín (1978-2015)* (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Sociología, Lima.
- Manrique, H. (2017). El largo camino hacia la economía lícita: Estado y estrategias de desarrollo alternativo en el «milagro de San Martín». *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7), 161-189. <https://doi.org/10.18800/rcpg.201701.007>
- Martin, G. (2013). *Understanding terrorism: challenges, perspectives and issues*. Londres: Sage.
- McClintock, C. y Vallas, F. (2005). *La democracia negociada: las relaciones Perú-Estados Unidos (1980-2000)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Migdal, J. (2004). *State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Migdal, J., Kohli, A. y Shue, V. (eds.). (1994). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174268>
- Millington, A. (2018). Creating coca frontiers and cocaleros in Chapare: Bolivia, 1940 to 1990. En P. Gootenberg y L. Dávalos (eds.), *The Origins of Cocaine: Colonization and Failed Development in the Amazon Andes* (pp. 84-113). Oxon y Nueva York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429489389-4>
- Moscoso, W. (2018). ¿Desarrollo hacia dónde?: el análisis de la coalición promotora del desarrollo alternativo en Tocache (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Obando, E. (1993). El narcotráfico en el Perú: una aproximación histórica. *Análisis Internacional*, 2(abr-jun), 80-100.
- Paredes, M. y Manrique, H. (2018). Ideas of modernization and territorial transformation. The case of the Upper Huallaga Valley of Peru. En P. Gootenberg y L. Dávalos (eds.), *The Origins of Cocaine: Colonization and Failed Development in the Amazon Andes* (pp. 53-83). Oxon y Nueva York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429489389-3>
- Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) (1995). *Mujer campesina y drogas. Situación de la mujer campesina y su actitud frente a la producción y consumo de drogas en el Huallaga, Pachitea y Ucayali*. Lima: PNUFID.
- Rojas, F. (2016). Limitaciones para el control de la corrupción en las acciones de interdicción de drogas en el VRAEM. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(5), 59-83. <https://doi.org/10.18800/rcpg.201601.003>
- Rojas, I. (2003). Lanzando la aventura de la «coca cero» - Transición democrática y política antidrogas en el Perú. Recuperado de http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/past/ddhr_peru_brief_esp.pdf
- Santos, F y Barclay, F. (2002). *La frontera domesticada: historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Schultze-Kraft, M. y Befani, B. (2014). Getting high on impact: The challenge of evaluating drug policy. *Global Drug Policy Observatory Policy Brief*, June 2014, pp. 1-15.
- Shupingahua, A. (2017). *Memoria colectiva, sentido de comunidad e identidad colectiva en pobladores de Tocache* (tesis de maestría en Psicología Comunitaria). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

- Snyder, R. y Durán-Martínez, A. (2009). Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets. *Crime Law and Social Change*, 52, 253-273. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9195-z>
- Stöckli, G. (2017). Estrategias de negociación e intervención entre agentes gubernamentales y actores locales en el marco del desarrollo alternativo. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7), 59-82. <https://doi.org/10.18800/rcpg.201701.003>
- Torres, J. M. (2012). *La herramienta que hace falta: un análisis de la negativa estadounidense al auspicio de la interdicción marítima en el Perú para el control del tráfico ilícito de drogas* (tesis de licenciatura en Ciencia Política). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Torres, J. M. (2014). Buscando autonomía: análisis de la continuidad de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas (tesis de licenciatura en Ciencia Política). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Torres, M.C. (2018). The making of a coca frontier: the case of Ariari, Colombia. En P. Gootenberg y L. Dávalos (eds.), *The Origins of Cocaine: Colonization and Failed Development in the Amazon Andes* (pp. 133-165). Oxon y Nueva York: Routledge.
- Tropical Research and Development (1992). Lessons Learned Evaluation conducted for the Selva Economic Revitalization Project. A.I.D. Contract number LAG-0000-C-00-2005-00. Recuperado de https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Xdabf622a.pdf
- Ugarte, D. (2014). *Después de la coca: la persistencia del cambio institucional en Tocache* (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2006). *World Drug Report 2006* Volume 2. Statistics. Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/WDR_2006/wdr2006_chap5_cocaine.pdf (Consulta el 9 de julio de 2018).
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2012). *El modelo de desarrollo alternativo de la Región San Martín: un estudio de caso de desarrollo económico local*. Lima: UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2017). *Monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2016*. Lima: UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) y Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) (2012). *El modelo de desarrollo alternativo de la región San Martín. Un caso de desarrollo económico local*. Lima: UNODC.
- United States Agency for International Development (USAID) (1986). Amendment no. five to project agreement between the Republic of Peru and the United States of America for Upper Huallaga Area Development Project. AID Project No. 527-0244.
- United States Agency for International Development (USAID) (2002). Resultados de la verificación de obras y actividades realizadas por el programa de desarrollo alternativo en el 2001. Output verification, abril 2002. Recuperado de <http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/1530/1/BVCI0001269.pdf>
- United States Agency for International Development (USAID) (2006). *Programa de Desarrollo Alternativo. Resultados 2006*. Recuperado de <http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/1511/1/BVCI0001260.pdf>

- Urrelo, R. (1997). El cultivo de la hoja de coca en el Perú. Presentado en el *IX Congreso Nacional de Ingenieros Agrónomos en Trujillo*. Recuperado de www4.congreso.gob.pe/congresista/1995/rurrelo/coca.htm
- Vizcarra, S. (2014). *El impacto de los problemas de implementación del régimen de control de insumos químicos en la cadena del tráfico ilícito de drogas entre los años 2007 y 2011 en las principales cuencas cocaleras del Perú* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Vizcarra, S. (2017). Instrumentalización de la imagen de la hoja de coca en las tensiones entre el Gobierno local y el Gobierno nacional en la ciudad de Pichari. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7), 133-160. <https://doi.org/10.18800/rcpg.201701.006>
- Zevallos, N. (2015). Capacidades estatales en espacios subnacionales: una lectura desde las resistencias a la erradicación de hoja de coca en un valle cocalero del Perú. Conferencia presentada en el *VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política ALACIP*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/280310518_Capacidades_estatales_en_espacios_subnacionales_Una_lectura_desde_las_resistencias_a_la_erradicacion_de_hoja_de_coca_en_un_valle_cocalero_del_Peru
- Yashar, D. (2018). *Homicidal Ecologies. Illicit Economies and Complicit States in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316823705>