

# Alberto Villavicencio

## DEL DESARROLLO ALTERNATIVO AL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AMAZONÍA ANDINA

**A** inicios de los setenta se asistía en el Perú a un debate muy serio sobre la descentralización y acerca del papel que la Amazonía debía cumplir en el proceso de desarrollo. En aquella época se implementaba en el país el modelo de desarrollo denominado de sustitución de importaciones, que privilegiaba el desarrollo urbano industrial y se sustentaba en una extracción de excedentes económicos desde otros sectores, entre los que destacaban los primario-exportadores, que ejercieron con su óptica extractivista una fuerte presión sobre los recursos agrícolas, mineros, energéticos, hidrobiológicos y forestales, sin considerar para nada los costos de reposición de los recursos naturales.

Los pasos más importantes en la ocupación productiva moderna de la Amazonía andina (y que precisamente provocaban estos debates entre profesionales de distintas disciplinas), se dieron a inicios de los sesenta en respuesta a la presión del campesinado andino en su lucha reivindicativa por la tierra como una alternativa a la reforma agraria. Esta ocupación se realizó primero a través de los denominados programas de colonización dirigida y la construcción de infraestructura vial.

La preponderancia de una economía de mercado en las regiones andinas estuvo acompañada de la introducción de normas de consumo alimentario que desplazaron a los cultivos andinos —propios de esos ecosistemas— de la canasta alimentaria nacional y también regional. La falta de demanda por estos productos altoandinos, además de la atomización del tamaño de las parcelas, fueron dos de las causas del acelerado deterioro de las condiciones de vida de los productores de la región que, frente al auge de la exportación tradicional sustentado en los sistemas de plantación como el café, cacao, té y frutales, originaron una fuerte corriente migratoria de campesinos empobrecidos hacia el piedemonte tropical. Primero son asalariados y luego acceden a ser pequeños productores campesinos del subtrópico.

El proceso de urbanización en el Perú, caracterizado por un crecimiento exageradamente deformado y asimétrico de la ciudad capital que tiene su origen en el centralismo político-administrativo, provoca el desarrollo de este gran mercado, favoreciendo la producción de estos productos en el trópico. Éstos podían ser competitivos en la capital sólo gracias a sus características productivas de alta predominancia extractiva —es decir, bajos costos de producción— y, luego, por los fuertes subsidios estatales al arroz y al maíz, sobre todo en el transporte. La Amazonía andina deviene así en productora de materias primas para las agroindustrias de la costa y para la agroexportación tradicional, principalmente del café.

La extracción forestal selectiva de «descreme» del bosque primario completa el cuadro de destrucción de estos ecosistemas. En aquella época se planteaba inclusive el interrogante de quién ocasionaba la verdadera destrucción de los frágiles ecosistemas de la Amazonía andina: los extractores forestales que abrían las trochas para extraer la madera, o los campesinos de la sierra que usaban esas trochas para asentarse en áreas de aptitud forestal o de protección.

Al iniciarse los ochenta el gobierno del Perú inició, con financiamiento externo, un amplio proceso de inversión pública de gran magnitud en la selva alta a través de los denominados «Proyectos Especiales de Selva», localizados a lo largo del piedemonte subtropical. Fue la época de las colonizaciones espontáneas. Lamentablemente, su orientación productiva continuaba siendo agropecuaria y forestal y parecía no haberse asimilado para nada los debates de los setenta, cuyos resultados demostraban la fragilidad de estos ecosistemas, la inexistencia de tecnología de base biológica, sostenible para ellos, y los peligros de continuar alentando las migraciones. También mantenían su fuerte énfasis extractivista de la década pasada (como lo demuestran las cuantiosas inversiones en infraestructura rutera). Por último, estas acciones no tenían coherencia con las políticas agroalimentarias y macroeconómicas de la época de marcado sesgo antiagrario. A modo de ejemplo de esto último se puede indicar cómo algunas políticas sectoriales, particularmente las agropecuarias (como los precios de sustentación o de garantía, los créditos a tasas de interés preferencial, la comercialización estatal de ciertos productos como el maíz amarillo duro y el maíz, los subsidios a los insumos agrícolas y otras políticas regionales como las inversiones en los Proyectos Especiales), fueron completamente anuladas por efecto de algunos instrumentos de política macroeconómica como el tipo de cambio retrasado que estimula importaciones y dificulta las exportaciones, la estructura arancelaria dispersa pero sobre todo las exoneraciones arancelarias que provocaban que los productos alimentarios importados ingresaran al país sin aranceles, además de haber sido ya subsidiadas en sus países de origen, lo que ha ocasionado una competencia desleal a la producción agropecuaria.

Si a estos elementos agregamos otros como el impacto no deseado de las políticas de estabilización y ajuste, las políticas proteccionistas de los

países industrializados, las distorsiones de precios de los productos agrícolas en el mercado mundial causadas por los subsidios y las estacionalidades, y las tendencias hacia la baja de los precios de los principales productos de exportación, particularmente los de origen tropical y amazónico, resulta entendible la crisis en la que se encontraba («se encuentra») no sólo la agricultura peruana sino la Amazonía andina

La crisis de la deuda externa que caracterizó a la economía peruana en la década de los ochenta provocó un grave deterioro social y la descomposición del Estado, ocasionando que en muchas zonas del territorio nacional, particularmente en aquéllas altoandinas y en las del trópico y del subtropical, éste haya perdido capacidad de acción y legitimidad. El fuerte incremento de la demanda de cocaína en el mercado internacional a partir de finales de los setenta ha llevado a las organizaciones internacionales de narcotraficantes al montaje de sistemas eficientes (pero también violentos) de apoyo a la producción de hoja de coca, acopio, transformación y comercialización, que se transformó en un significativo incremento de las áreas cultivadas con coca.

Desde que se dio la Convención de Viena de 1961 y en el Perú se adoptó la Ley General de Drogas 22095, ninguno de los gobiernos de turno tuvo una estrategia propia ni coherente para luchar contra el tráfico ilícito de drogas (TID). La retórica discursiva, las cumbres presidenciales, los acuerdos multi y bilaterales y las declaraciones al más alto nivel fueron siempre «los únicos resultados concretos» en este tema.

El actual gobierno propuso su enfoque del problema en la denominada «Doctrina Fujimori» en octubre de 1990. Allí se trazan los grandes lineamientos de la política antidrogas de la actual administración, y por primera vez se usa en el Perú el término «desarrollo de actividades económicas alternativas». Posteriormente, en mayo de 1991, y con el propósito de dar cumplimiento a los acuerdos de la Cumbre Antidrogas de Cartagena de Indias, el gobierno del Perú suscribió, con el de Estados Unidos de Norteamérica, un convenio sobre política de control de drogas y desarrollo alternativo (Decreto Supremo 100-91) en el que se establece el compromiso de crear el marco normativo y una autoridad autónoma del más alto nivel político y directamente dependiente del Presidente de la República. En noviembre de 1991 el gobierno emitió la ley de bases de la estrategia integral de desarrollo alternativo para erradicar el tráfico ilícito de drogas con la participación de la población (Decreto Legislativo 753), decreto que creó también el Instituto de Desarrollo Alternativo (IDEA) como responsable de la conducción de la estrategia integral, pero nunca entró en actividad. Existía además un considerable número de organismos no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales de cooperación cuyas actividades y cuyos resultados no son ni conocidos ni evaluados por los organismos nacionales responsables de la cooperación, ya que sus acciones de cooperación se formulan en sus países de origen de acuerdo con sus propias políticas y estrategias. En la actualidad, con los últimos dispositi-

vos emitidos, se conoce con menos precisión qué institución conduce esta política en el país si el Ministerio de Salud o el del Interior

Un hito importante en la evolución y comprensión del problema del desarrollo alternativo, como elemento en la lucha contra el TID, fue la realización en el Perú, en setiembre de 1993, de la primera «Reunión Interamericana de Expertos sobre Desarrollo Alternativo» organizada por la CICAD. En esta reunión se retomaron muchos de los principios contenidos en las discusiones del Grupo de Dublin, y la delegación peruana tuvo los méritos innegables de desarrollar y profundizar los lineamientos del desarrollo alternativo esbozados en la Doctrina Fujimori. Entre ellos cabe destacar el reconocimiento unánime de que i) las poblaciones y comunidades de las áreas de producción deben ser el principal objetivo de desarrollo alternativo, ii) la pobreza es un factor que contribuye sustancialmente a promover la producción de drogas ilícitas, y su disminución debe ser otra meta de los programas de desarrollo alternativo, iii) el desarrollo alternativo debe buscar que las regiones productoras de drogas ilícitas se incorporen a las economías nacionales, en el contexto de los programas nacionales de desarrollo, haciendo uso racional de los recursos de esas zonas, promoviendo su desarrollo económico y social. Los proyectos deben incluir elementos culturales, de participación comunitaria y de conservación del medio ambiente, iv) en los programas de desarrollo alternativo es necesario fortalecer el diálogo con los grupos étnicos y comunidades de las áreas de producción ilícita, y respetar sus estructuras, apoyar la capacidad organizativa de esos grupos o comunidades para tomar decisiones sobre cambios de los sistemas de producción en áreas de cultivos ilícitos, v) el despegue y la consolidación de los programas de desarrollo alternativo requieren sustentarse en la creación de circuitos económicos eficientes en los que se articule a los productores con mercados competitivos nacionales e internacionales y financiamiento adecuado, debiendo tender a su auto-sostenimiento a largo plazo.

Posteriormente, en 1994, se elaboró en el país, por primera vez, una propuesta integral y multidisciplinaria (calificada por círculos académicos y políticos tanto nacionales como internacionales como excelente y coherente) para luchar contra el TID: el Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas (PNPCD) que fue aprobado en octubre de 1994 por el gobierno. De acuerdo con la estrategia de dicho plan, se otorga la más alta prioridad a la reducción de los cultivos de coca con fines ilícitos, adoptándose para ello como principal instrumento la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Alternativo (PNDA).

En la concepción de este PNPCD se entiende por desarrollo alternativo la implementación de un conjunto de acciones multisectoriales orientadas a la sustitución progresiva de la economía de la producción de hojas de coca mediante actividades económicas sostenibles en las zonas productoras y áreas de influencia en armonía con la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

Este Plan Nacional, lamentablemente poco conocido por los mismos responsables políticos del país, se encuentra hoy en día ampliamente desfasado, ya que contiene un cronograma de actividades de mediano plazo donde se preveía que para el año 1995 se iniciaría la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Alternativo para la reducción gradual de los cultivos ilícitos de la hoja de coca. Este hecho estaría demostrando que no existe una voluntad política para enfrentar el desarrollo sostenible de la Amazonía andina, ya que en la concepción de este plan sí se encuentran elementos estratégicos que pueden contribuir al desarrollo andino-amazónico.

Una de las características de esta propuesta era, por ejemplo, su enfoque multidisciplinario y no un enfoque agropecuario, ni forestal maderero ni extractivo. Se pueden apreciar sus componentes:

- 1 El desarrollo alternativo implica
  - i corrección de distorsiones macroeconómicas y apoyo y consolidación de las reformas estructurales en el sector agrario,
  - ii inversión pública en recuperación de la infraestructura vial y ampliación de bienes públicos,
  - iii identificación de mercados actuales y potenciales nacionales e internacionales competitivos, y negociaciones comerciales internacionales,
  - iv generación y transferencia de tecnología para la reconversión productiva de la Amazonía,
  - v recuperación de microcuencas, reforestación, manejo de bosques secundarios, y conservación de la biodiversidad,
  - vi inversión social, formación y reconversión de recursos humanos
- 2 Reformas jurídico-institucionales para promover la inversión privada y activar la participación de la empresa privada
- 3 Estrategia nacional para el desarrollo de las zonas altoandinas y combate a la pobreza crítica
  - 4 Recuperación, conservación y gestión del medio ambiente
  - 5 Investigación para el uso benéfico de la hoja de coca
  - 6 Producción de la hoja de coca para usos tradicionales e industriales
  - 7 Monitoreo de superficies cultivadas con coca

Entre sus grandes defectos se encuentra el hecho de haber sido diseñado como muy dependiente del proceso de estabilización macroeconómica y, sobre todo, del de reformas estructurales, entendible en esa ocasión por la necesidad del país de adecuarse al nuevo entorno internacional, caracterizado por la apertura comercial y la libertad de mercados.

Lamentablemente, estos procesos de ajuste no han contribuido a disminuir el problema del narcotráfico, aunque tampoco se puede afirmar que hayan contribuido a incrementarlo, ya que no existe evidencia empírica al respecto, aun cuando se constata que después de su aplicación se registró un incremento de las actividades del narcotráfico.

Como se sabe, los programas de ajuste nunca toman en consideración las particularidades de las economías narcodependientes, ni las caracterís-

ticas estructurales del medio rural, ni la fragilidad de las economías campesinas, ni las diferenciaciones de tipo espacial que son las que precisamente agobian a la región andino-amazónica

En el caso de la Amazonía andina, el actual gobierno no realizó acciones de apoyo al sector rural, lo cual pasó inadvertido, ya que en los momentos más drásticos del ajuste existía una bonanza de precios de la hoja de coca que no hacía percibir a sus pobladores los problemas de sobrevivencia

En el plano de la producción agropecuaria comercial, los programas de ajuste provocaron como primer impacto una pérdida de competitividad que aún permanece en el Perú y en particular en la región amazónica, debido a sus desventajas de localización respecto a mercados de consumo o simplemente por la inexistencia de estos mercados para la producción agropecuaria

A las serias dificultades para llevar adelante el ajuste estructural en el sector agropecuario (es el más atrasado entre todos los sectores) se agrega, a inicios del 95, la crisis de los precios de la hoja de coca, provocada no sólo por una sobreacumulación de *stocks* y los cambios en la demanda en los mercados de consumo, sino también por el éxito de las acciones de interdicción que desarticularon los circuitos de distribución y las bandas locales del narcotráfico

En este nuevo contexto, los programas de desarrollo alternativo, tal como son entendidos en la mayoría de los círculos académicos y políticos, no parecen haber contribuido a dar una adecuada respuesta al problema de la producción de cultivos ilícitos, sobre todo porque la mayoría de ellos tienen un fuerte sesgo agropecuario y son tratados con un enfoque sectorialista y unidisciplinario. Para que el sector agropecuario responda a las acciones de desarrollo alternativo se requiere que recupere competitividad y se construya una nueva institucionalidad que comprenda la articulación del medio rural con la agricultura y con los demás sectores de la economía

Mientras ello no ocurra, las acciones que se ejecuten a título de desarrollo alternativo no tendrán el éxito que se espera

El sector agropecuario es el que presenta las mayores dificultades para adecuarse al nuevo estilo de crecimiento económico peruano, debido a problemas estructurales como la desarticulación de nuestros espacios productivos respecto a los mercados, o simplemente la ausencia de éstos (caso típico de la Amazonía), los elevados costos de transacciones que se derivan de estas deficiencias, la fragmentación extrema de la tierra que imposibilita el accionar de un eficiente sistema de recepción y asimilación de tecnología, los bajos niveles de capacitación y gerencia, la ausencia de mecanismos financieros para la reconversión productiva y las imperfecciones o fallas del mercado interno, ya que aún no se han creado los mecanismos ni instrumentos para su eficiente funcionamiento

En los esquemas de desarrollo precedentes, era el Estado el que orientaba las decisiones de producción mediante un conjunto de mecanismos

intervencionistas, dejando en un segundo plano los comportamientos de los mercados. En el actual esquema de desarrollo, las decisiones de producción dependen de las características y del comportamiento de los mercados tanto nacionales como internacionales, siendo necesario además recordar que los mayores problemas de la agricultura peruana y su competitividad son primero de orden macroeconómico y luego de carácter sectorial y agronómico, ubicándose estos últimos más bien en las etapas pre-siembra y poscosecha, y requiriéndose por tanto de profesionales con conocimientos y capacidades para el manejo de estas fases de la actividad agroalimentaria. En el marco de las políticas macroeconómicas y comerciales, son necesarios algunos ajustes de tipo cambiario, arancelario, tributario y, sobre todo, comercial.

Se requiere replantear el tema del desarrollo sostenible de la Amazonía andina. Y para ello debemos reflexionar sobre dos tipos de problemas vinculados al proceso de su ocupación productiva y su especialización agropecuaria-forestal o su «colonización».

Un primer problema es de orden conceptual y técnico-metodológico, ya que percibir, identificar y jerarquizar los diferentes factores que influyen en la actual organización productiva de los espacios agrícolas de la selva alta, así como explicar su evolución, requiere necesariamente superar los enfoques sectoriales, parciales, unidisciplinarios y desarticulados (que tradicionalmente se aplican), mediante la elaboración y aplicación de un campo teórico-metodológico multidisciplinario en el cual se complementan y articulan los métodos e instrumentos propios de la agronomía, economía, sociología, geografía histórica y la política.

Este campo de estudio no está institucionalizado en la actualidad en el plano académico, razón por la cual su elaboración resulta necesaria sobre todo para explicar las relaciones entre los productores campesinos, la base físico-productiva sobre la cual actúan y la racionalidad económica base de sus decisiones de producción y consumo.

Los enfoques unidisciplinarios han conducido muchas veces a percepciones equivocadas y, por tanto, a errores de interpretación y al planteamiento inadecuado de acciones que buscan elevar la producción, la productividad agrícola, el mejor uso de los recursos físicos, la organización del espacio y el desarrollo. A título de ejemplo, se puede señalar que el análisis de los factores climáticos y edafológicos muchas veces ha conducido a planteamientos denominados de «zonificación de cultivos» que resulta apenas un elemento explicativo del potencial productivo de un área y se halla por lo general subordinado a otros factores no explicados en estos análisis, como son la existencia y las características de los mercados.

En esta misma dirección, se puede señalar que el enfoque agronómico «moderno» reposa sobre tecnología altamente consumidora de energía no renovable (fertilizantes, pesticidas, maquinarias, equipos, etcétera) y sobre el «mejoramiento» genético de las plantas buscando siempre mayores

niveles de rendimiento físico (expresado en kg/Ha del producto pero sin distinguir el contenido de nutrientes del contenido de agua del mismo), sin considerar, por ejemplo, que pueden existir otros planos de eficiencia al obtenerse cosechas «ecológicas» de bajos niveles de rendimiento por hectárea pero con nula o escasa incorporación de insumos

En los «esfuerzos» que realizan las instituciones por la modernización de la economía campesina, las recomendaciones técnicas que se transmiten a los productores no toman en consideración las condiciones socioeconómicas y culturales que sustentan el proceso productivo, no lográndose, en consecuencia, los efectos buscados

De otro lado, la racionalidad económica y la asignación de factores escasos a través del sistema de precios —sustento del andamiaje neoclásico— no funciona fácilmente cuando se trata de sistemas no convencionales de producción, como es el caso de los «sistemas integrales de producción», que no incorporan los espacios desarticulados y no consideran para nada los cálculos de destrucción de los recursos naturales ni el agotamiento irreversible de las materias primas, como tampoco cuantifican los beneficios de la conservación y el uso racional de los mismos

Errores derivados de esta óptica se cometen cuando, para el tratamiento del problema microrregional, se formulan proyectos de factibilidad únicamente sobre las superficies planas o «productivas» de los valles, dejando de lado las medidas orientadas al tratamiento y al manejo de las laderas, bosques naturales y áreas frágiles que conforman las cuencas de cuya estabilidad depende el mantenimiento en el mediano y largo plazo de la capacidad productiva de esas áreas planas o valles

Entre los problemas de orden práctico se debe tener en cuenta que la ocupación productiva agropecuaria-forestal de la Amazonía andina es un proceso social íntimamente vinculado a la conservación-destrucción de los recursos naturales y, consecuentemente, determinará la reproducción o eliminación de los ingresos de los productores agropecuarios-forestales allí asentados

La búsqueda del beneficio (o ingresos económicos) en el corto plazo, el desconocimiento tecnológico para el uso sostenible de los ecosistemas del trópico, así como las medidas de política tanto sectoriales como macroeconómicas, contribuyeron al uso irracional y a la destrucción de los recursos naturales de la selva alta, amenazando actualmente proyectarse hacia la selva baja o el llano amazónico

La selva alta constituye ya la región más importante del país desde el punto de vista agrícola, sin embargo, los costos de esta *performance* resultan más elevados que los beneficios, ya que ello ha significado la destrucción de millones de hectáreas de bosques naturales, erosión de suelos, abandono de tierras, pobreza extrema de la mayor parte de sus pobladores, sin considerar los costos que para el Estado representa el combate al narcotráfico y un eventual recrudecimiento de la violencia terrorista



El cultivo de la coca en esta región y la inexistencia de una alternativa productiva que la supere (aun en un contexto en el que se dan los precios de hoja de coca más bajos de la historia) evidencian, de un lado, la falta de conocimientos científicos sobre las leyes del funcionamiento de estos ecosistemas que impiden todavía el planteamiento de otras opciones productivas que no sean las actuales y convencionales, y, de otro lado, demuestran la enorme influencia que el mercado (cuando existe, como es el caso de la hoja de coca) ejerce sobre la decisión productiva de los campesinos

Lo primero ilustra las enormes limitaciones del país en el conocimiento y la puesta a punto de tecnología agronómica (incluye la forestal) para las áreas que sí tienen esta aptitud, y lo segundo echa por tierra los planteamientos ecologistas de ciertos científicos que preconizan alternativas conservacionistas desvinculadas del mercado o de una demanda preexistente

El enfoque holístico de la ocupación espacial y productiva de la Amazonía andina permitirá demostrar la necesidad no sólo de conocer su verdadero potencial y vocación, sino también, lo que es imprescindible, de conciliar racionalidad técnica, lógica campesina y conservación del medio ambiente. Es necesario estudiar las relaciones sociales y tecnológicas autóctonas como camino viable para descubrir nuevas opciones tecnológicas que guarden armonía con los elementos naturales y culturales en los que se desenvuelven los productores. Pero, además, se requiere crear las condiciones institucionales que posibiliten la inversión, es decir, el empleo de nuevos recursos para intensificar la base productiva y perfeccionar el capital humano y la innovación tecnológica, vale decir, la incorporación permanente de conocimientos y creatividad humana en los procesos productivos

Ambos mecanismos son claves para la reconversión de la estructura productiva actual, de su nivel de eficiencia y de su competitividad

El gran potencial de la Amazonía andina se encuentra en la explotación sostenible y no convencional de los bosques tropicales, la utilización productiva y el desarrollo científico de su biodiversidad, el desarrollo del ecoturismo, el uso racional de la fauna silvestre, la utilización de los recursos hidrobiológicos, la articulación equitativa de la pequeña agricultura con la agroindustria, el desarrollo de alternativas energéticas no convencionales, pero, sobre todo, el desafío está en la creación y activación de los mercados locales y regionales, siendo para ello necesarias las políticas económicas diferenciadas

Si se han establecido condiciones especiales para las inversiones de la Shell en el Perú, si se crean tratamientos especiales para los denominados CETICO en la costa, con mayor razón éstas deberían establecerse para la Amazonía andina, que representa el 60% del Perú

El gran potencial de esta región está fuertemente afectado sobre todo por las políticas económicas (que tratan estos espacios productivos como si

fueran los valles de Chíncha o Huaral), por el escaso conocimiento científico de estos ecosistemas, la ausencia institucional de un campo de estudio pluridisciplinario (no yuxtapuesto sino integrado), y por la falta de un espacio ideológico político pro-amazónico que armonice ecología y economía, para que vaya desplazando la ideología del desarrollo y del crecimiento entendido en los términos obsoletos