

Enfoque socioterritorial y conflictos relacionados al cultivo ilícito y control de la coca en Perú¹

Maritza Paredes

Profesora Principal, Departamento de Ciencias Sociales, PUCP
(maritza.paredes@pucp.pe)

Álvaro Pastor

Investigador de maestría, KU Leuven (alvaro.pastor@pucp.edu.pe)

1. Introducción

Este breve informe resume un documento de trabajo cuyo propósito es aprovechar la investigación en curso de los autores y otros estudios recientes para sistematizar y reflexionar sobre los desafíos que surgen debido a la reciente territorialización de los conflictos relacionados con el control y cultivo ilícito de la coca.

La coca dirigida al narcotráfico representa aproximadamente el 90% de la coca producida en el Perú. En los últimos 20 años, esta producción ha seguido creciendo a pesar del significativo incremento del presupuesto público para combatirlo, el cual pasó de 11 a 603 millones de soles entre el 2000 y 2020 (García y Qwistgaard, 2021). Durante este periodo, la superficie con cultivos de coca se ha duplicado, pasando de 46,700 hectáreas (has.) en el 2002 a 95,008 has. en el 2022 (ver gráfico 1), al igual que la producción de cocaína estimada en 800 toneladas métricas actualmente (DEVIDA, 2023).

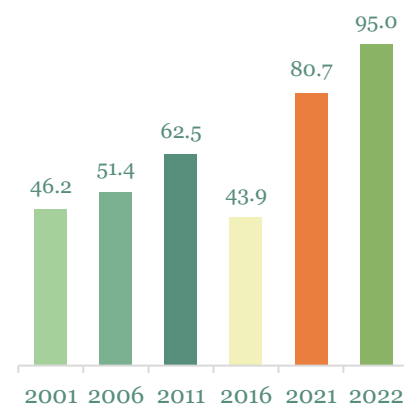
En las últimas dos décadas ha habido una mayor territorialización de los cultivos ilícitos de coca. Estos cultivos se han reconfigurado geográficamente y expandido en 20 zonas productoras ubicadas en 169 distritos de 13 departamentos (DEVIDA, 2023)

Más de
100%
crecimiento en
5 valles



Mientras que se ha ido reduciendo el volumen de hoja de coca en valles como el Alto Huallaga y el Monzón, otras áreas de la Amazonía peruana registran crecimientos importantes entre el 2018-2022 Callería (649%), Contamana (555%), Pichis-Palcazu-Pachitea (455%), Bajo Amazonas (189%) y Aguaytía (158%) (DEVIDA, 2023)

Gráfico 1: Avance del cultivo de coca (por miles de hectáreas, 2001 - 2022)



Fuente: Elaboración propia basada en UNODC 2017 y DEVIDA 2023

¹ Agradecemos la valiosa asistencia de investigación de Nicole Enrico Headrington. Asimismo, agradecemos los comentarios de los miembros de RIMISP para la elaboración de este documento.

38%
del cultivo
nacional



El VRAEM continúa siendo el principal centro productor de hoja de coca y drogas cocainicas. Con un crecimiento gradual entre el 7% y 11% anualmente desde el 2010, este valle concentra más de un tercio de la superficie cultivada a nivel nacional (DEVIDA, 2023).

Sin embargo, se registra la expansión de cultivos hacia otros territorios de la Amazonía...

Entrando en contacto con Áreas Naturales Protegidas (en adelante ANPs) y sus zonas de amortiguamiento (en adelante ZA), así como con territorios de Comunidades Indígenas Amazónicas (DEVIDA, 2023).

Desde el 2018 ha habido un aumento sustancial de la superficie de cultivos de coca en las ZA, pasando de 6,727 has. a un pico histórico en el 2022, con 14,865 has. Este crecimiento se ha concentrado principalmente en la ZA del Parque Nacional Bahuaja Sonene, en Puno.



262%
de aumento de
cultivos en ZA

La superficie con coca al interior de Comunidades Indígenas Amazónicas aumentó para el 2022, distribuyéndose en 295 comunidades y concentrándose en los territorios del Pueblo Asháninkas (DEVIDA, 2023).



4,691 has
↓
13,994 has
(2018 al 2022)

Cuadro 1: Para mayor información ver:

Grisaffi, T. et al (2021). [From criminals to citizens: The applicability of Bolivia's community-based coca control policy to Peru](#). World Development, 146, 105610.

Paredes, M., & Pastor, A. (2023). [Illicit crops in the frontier margins: Amazonian indigenous livelihoods and the expansion of coca in Peru](#). The Journal of Peasant Studies, 1-22.

Paredes, M., & Pastor, A. (2021). [Erradicación en suspenso: La dimensión simbólica de la pacificación negociada en el VRAEM](#). Revista de ciencia política (Santiago), 41(1), 163-186.

La territorialización y la respuesta estatal a este proceso plantean nuevos retos y desafíos, que están relacionados con la continua demanda internacional de cocaína, una creciente articulación y adaptación de economías ilegales y grupos delictivos, el aumento en la inseguridad para las personas, la persistente brecha en el acceso a servicios básicos y oportunidades económicas, así como la sostenibilidad del bosque amazónico y sus recursos.

Este informe breve resume un documento de trabajo que reflexiona y sistematiza los conflictos relacionados con el control y cultivo ilícito de la coca como conflictos socioterritoriales. En colaboración con Rimisp, el objetivo es iniciar una reflexión sobre los desafíos que este tipo de conflictos plantea para la acción de líderes sociales, políticos, de la sociedad civil y del Estado en el contexto de esta problemática, que no solo está presente en el ámbito rural nacional, sino en toda Latinoamérica.

Empíricamente, este análisis se basa en el trabajo original de investigación llevado a cabo por Pastor y Paredes. La difusión de los resultados de dicha investigación se encuentra actualmente en curso y ha dado lugar a la publicación de varios artículos (Ver cuadro 1), con el libro final aún en proceso de elaboración. Además, se ha llevado a cabo un análisis sistemático de estudios

recientes que abordan la problemática en el contexto peruano. Para facilitar la consulta de las fuentes utilizadas, se incluye una lista bibliográfica con trabajos de diversas índoles en el documento de trabajo definitivo.

Asimismo, para respaldar la presentación de información referente a distintos territorios, se emplean los datos oficiales proporcionados por DEVIDA. Sin embargo, es relevante mencionar que estos datos han sido objeto de debate en momentos recientes (DAR y ORAU, 2022; Brehaut, 2023).

2. El enfoque de conflictos socioterritoriales

El enfoque de conflictos socioterritoriales resulta de gran relevancia en este análisis para comprender los conflictos vinculados al cultivo y control de la coca con fines de mercado ilícito en ámbitos locales. En este marco, se destacan tres características (véase cuadro 2) que definen los conflictos socioterritoriales como confrontaciones entre actores que tienen presencia en el territorio y otros que se ubican fuera de él, en torno a la promoción del desarrollo del territorio, la explotación de sus recursos y la distribución de sus beneficios, con distintos grados de intensidad.

Considerando este enfoque, planteamos que la reconfiguración geográfica de los cultivos de coca con fines ilícitos ha llevado a una territorialización de las disputas entre los actores involucrados en su cultivo y control.

En primer lugar, estos conflictos surgen como resultado de las dinámicas conflictivas específicas de los agricultores que resisten el control de los cultivos ilícitos en los territorios por parte de actores estatales externos, como la Agencia Antidrogas (DEVIDA).

No obstante, en **segundo lugar**, el conflicto socioterritorial también ocurre entre actores que resisten el control del territorio por parte de agentes externos, como narcotraficantes o traficantes de tierras, con el fin de desarrollar cultivos ilícitos. Incluso, estas disputas derivadas de diferentes visiones del territorio, donde los cultivos ilícitos pueden tener presencia o no, se dan entre actores del mismo territorio o comunidad.

Cuadro 2: **Un enfoque socioterritorial para analizar los conflictos**

El enfoque socioterritorial permite entender los conflictos como procesos sociales atravesados por arreglos de poder, generalmente asimétricos, donde el antagonismo entre actores colectivos, territoriales y extraterritoriales evidencia diversas maneras de entender el territorio, y su desarrollo (Bernal Gómez, 2022).

Sin embargo, estos conflictos también reflejan disputas respecto a la redistribución que se deriva del uso de los recursos del territorio (Paredes, 2022). Pueden ser disputas abiertas o manifestarse a través de tensiones latentes (Bernal Gómez, 2022)

Finalmente, estos conflictos no se encuentran limitados al territorio mismo. Los conflictos socioterritoriales constituyen procesos complejos donde la politización de lo territorial o local interactúa con dinámicas extraterritoriales nacionales, como con las políticas y actores de los Estados nacionales, e incluso internacionales, como con los mercados globales (Paredes, 2022, Delamaza et. al 2017)

Fuente: Elaboración propia

“(...) Los conflictos socioterritoriales se extienden a la distribución de la renta”

Estas disputas se extienden a la distribución de las rentas o ganancias derivadas del cultivo y control de la coca. En el último caso, el control es llevado a cabo por programas de Desarrollo Alternativo (DA) del Estado. En estas circunstancias, también pueden surgir variaciones en los conflictos. Por un lado, entre los agricultores y las autoridades centrales; por otro lado, en forma de competencia entre los propios actores territoriales en relación con estos fondos.

Es importante destacar que la configuración específica de estos conflictos, ya sea en términos de visiones de desarrollo o de competencias distributivas, siempre se enmarca en una transacción compleja. Esta transacción está influenciada por la interdependencia del territorio con las políticas del Estado Nacional y las dinámicas de los mercados globales. Además, el desarrollo de diversas y particulares configuraciones conlleva resultados no previstos e incluso adversos, que pueden surgir en relación con las propias políticas de control (Marín-Llanes, 2020; Grillo et al., 2021). Estos resultados pueden dar lugar a la desencadenación y profundización de contradicciones (Goodhand et al., 2021; Bernal Gómez, 2022) o al relativo control sobre las mismas (Paredes y Pastor, 2021).

En suma, aplicar un enfoque socioterritorial al análisis de los conflictos de cultivo y control de cultivos ilícitos de coca permite recoger evidencia sobre las complejas trayectorias de actores territoriales, y su interacción con actores nacionales y globales. Esto a su vez ofrece oportunidades para un tratamiento específico de los conflictos y contribuye a un mejor diseño e implementación de políticas públicas en los ámbitos rurales (Bernal Gómez, 2022)

3. Tipos de conflictos asociados al cultivo y control ilícito de la coca en el Perú

A partir de la información y el análisis previo de la investigación de Paredes y Pastor en curso, se ha identificado tres grandes tipos de conflictos: 1) Conflictos relacionados a la implementación (o el intento) de erradicación forzosa de cultivos ilícitos; 2) Conflictos relacionados a la expansión de cultivos ilícitos en territorios de Comunidades Indígenas Amazónicas y ANPs; y 3) Conflictos vinculados a la redistribución de recursos de los programas de DA.

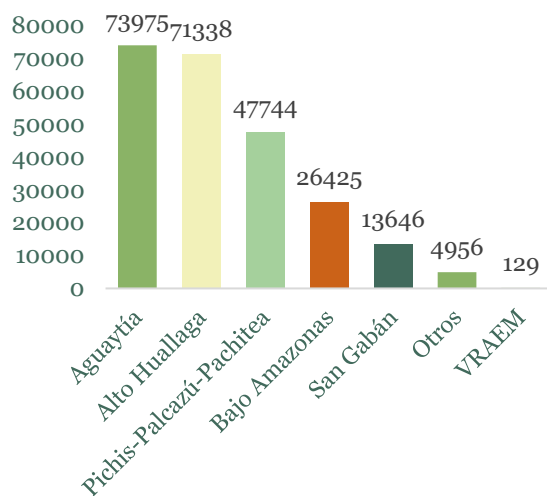


3.1. Conflictos socioterritoriales asociados a la erradicación de cultivos de coca

El Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH) perteneciente al Ministerio del Interior es la entidad encargada de aplicar la erradicación de

cultivos ilícitos de coca. El promedio anual de erradicación de cultivos ilícitos de coca en el Perú ha crecido. En el periodo 2000-2010 se erradicó un promedio anual de 10,000 has, principalmente en los valles de Aguaytía en Ucayali y el Alto Huallaga en San Martín. En la última década, entre el 2011-2021, el CORAH expandió sus actividades a los valles del Monzón, Pichis-Palcazú-Pachitea, Bajo Amazonas y San Gabán, aumentando su promedio anual de erradicación a 25,00 hectáreas de coca (CORAH, S.F), alcanzando un total de 233,936 has de coca erradicadas en la última década.

Gráfico 2. Superficie de coca erradicada a nivel de valles cocaleros (2011-2021) (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia en base a CORAH (S.F)

Sin embargo, como identifican Paredes y Pastor (2021), este crecimiento en la erradicación ha sido heterogéneo territorialmente.

La erradicación se ha concentrado en los valles de Aguaytía (31,62%), Alto Huallaga-Monzón (30,49%), y Pichis-Palcazú-Pachitea (20,41%). En estas zonas, prácticamente, ha habido acciones de erradicación cada año, y se estima que alrededor del 30% de la hoja de coca erradicada ha sido resiembra (DIRANDRO, 2020). En otras áreas como Bajo Amazonas (11,30%) y San Gabán (5,83%), la erradicación ha respondido a los recientes crecimientos de cultivos de coca en estas áreas, con una intervención más intermitente. Mientras en el VRAEM la erradicación ha sido poco significativa en comparación a su superficie cultivada.

“(...) La heterogeneidad en los resultados de la política de erradicación responde a la territorialización de este tipo de conflictos”

Paredes y Pastor sostienen que la heterogeneidad en los resultados de la política de erradicación responde a la territorialización de este tipo de conflicto. Estos conflictos involucran, principalmente a la población que cultiva coca y sus organizaciones de agricultores, por un lado, y, por otro lado, las agencias del Estado encargadas de la política antidrogas (CORAH, DEVIDA y Policía Nacional).

Estos resultados diferenciados a nivel territorial plantean configuraciones diferentes del conflicto debido a dos factores interrelacionados en el espacio:

1. El grado de cohesión de las posturas de actores extraterritoriales, como agencias estatales, para llevar adelante la erradicación en un territorio en particular (Zevallos, 2016; Zevallos y Casas, 2019).
2. El grado de organización social y resistencia que son capaces de imponer los actores territoriales (Durand-Ochoa, 2014; Heuser, 2017; Paredes y Pastor, 2021).

Cuadro 3

No siempre el conflicto estuvo territorializado...

En el periodo 2001-2010, este tipo de conflicto configuró altos niveles de coordinación nacional con alrededor de 197 movilizaciones simultáneas principalmente en los valles del Alto Huallaga, Monzón, San Gabán, Aguaytía y el VRAEM (UNODC, 2011). La reanudación de la erradicación forzosa en este período produjo la articulación de organizaciones cocaleras en la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACC) (Durand-Ochoa, 2014; van Dun, 2009).

La respuesta del gobierno de Alejandro Toledo fue el establecimiento de Mesas de Diálogo (Durand-Guevara, 2007) que llevaron a acuerdos que no fueron implementados, manteniéndose los conflictos entre los miembros del CORAH y los agricultores, principalmente de los valles del Alto Huallaga y Aguaytía (van Dun, 2009). Los acuerdos eran fundamentalmente 1) la reducción gradual y voluntaria de los cultivos y 2) el apoyo del gobierno a la transición a economías ilícitas (Durand-Ochoa, 2014).

La CONPACC no pudo sostener este liderazgo a nivel nacional, la reciente memoria del conflicto armado interno y la dificultades organizativas y divisiones en la CONPACC fue haciendo que el conflicto nacional pierda fuerza.

Fuente: Elaboración propia. Basado en Paredes y Pastor (2021)

En la última década los conflictos de erradicación han seguido una dinámica territorial divergente reduciendo su impacto a nivel nacional y estableciendo dinámicas diferentes en distintos territorios. Para algunos autores esto ha significado que estos sean más sencillos de controlar para las autoridades estatales (van Dun, 2009), y para otros no necesariamente (Paredes y Pastor, 2021). Los conflictos de erradicación en los valles del Monzón y el VRAEM pueden ilustrar estas dinámicas territoriales y consecuencias en el control diferentes.

El caso del Monzón

En el caso del valle del Monzón, la erradicación se implementó aprovechando el **debilitamiento de las organizaciones y los liderazgos cocaleros** que habían logrado ocupar puestos políticos en los municipios locales, a través de los cuales apoyaban las protestas que se oponían a la erradicación (Heuser, 2017). Sin embargo, también estos puestos causaban competencias entre líderes y desconfianza de la población. A esto se sumaron acusaciones a los líderes cocaleros de tener vínculos con narcotraficantes y terroristas, lo que terminó en la captura de 42 personas— incluido el principal líder cocalero del Monzón— e inició un progresivo debilitamiento de la resistencia cocalera local a partir del 2010 (Heuser, 2017; Grillo, 2018). Esto, sumado a la captura del principal líder terrorista asentado en la

zona, contribuyó a cohesionar las posturas de las agencias estatales respecto a la erradicación de coca en este territorio y en el 2012, el CORAH ingresó al valle.

Desde esa fecha, el CORAH se ha mantenido en el territorio y la población local progresivamente fue percibiendo que la erradicación era inevitable (Zevallos, 2016; Heuser, 2017).

- En adelante, la erradicación de coca generó un cambio en el escenario político y económico en la zona, ya que los líderes cocaleros perdieron legitimidad, y la economía cocalera entró en crisis resultando en la migración y empobrecimiento de familias agricultoras (Heuser, 2017; Grillo, 2018).

- En el 2019 y 2022 se registraron demandas de agricultores del Monzón en contra de campañas de erradicación, argumentando que los programas de desarrollo alternativo de DEVIDA no lograron resultados esperados, por lo que se vuelve a cultivar coca. Se estima que un porcentaje importante de la erradicación es resiembra (DIRANDRO, 2020).
 - La demanda de los agricultores es aún la suspensión de erradicación, el retiro de DEVIDA y la instalación de una mesa de diálogo con el gobierno (Defensoría del Pueblo, 2022).
-

El Caso del VRAEM

En este caso la dinámica es muy diferente. En los tres intentos de erradicación durante las dos últimas décadas (2001, 2014 y 2019), los gobiernos decidieron suspender tal medida (Paredes y Pastor, 2021). Por un lado, las agencias estatales no mantuvieron un consenso respecto a la intervención forzada en este valle. El punto central radicó en el temor a reactivar grupos terroristas (Zevallos y Casas, 2019) o, por otro lado, a erosionar un proceso de pacificación en el cual se sustenta un relativo control estatal. Dicho control se basa en una negociación histórica e informal entre las Fuerzas Armadas y los Comités de Autodefensa del VRAEM, quienes colaboraron conjuntamente contra grupos subversivos durante el conflicto armado interno (Paredes y Pastor, 2021). Además, por otro lado, la Federación de Agricultores Agropecuarios del VRAE (FEPAVRAE) ha demostrado una considerable capacidad de articulación en su territorio para evitar la implementación de esta medida. Han logrado esto a través de grandes movilizaciones que involucran a diversas organizaciones sociales locales y contaron con el respaldo de alcaldes municipales (Vizcarra y Heuser, 2019).

Tras cada suspensión de campaña de erradicación, se dieron mesas de diálogo que buscaron contener el escalamiento del conflicto y dar un canal para plantear demandas al gobierno central. Entre las

principales demandas de los cocaleros se encontraron el cierre de brechas sociales, la reducción gradual y concertada de la coca, un nuevo registro en ENACO, y críticas a los programas de DA (Heuser, 2019; Grisaffi et al., 2021). Las Mesas de Diálogo posibilitaron evitar el escalamiento de la violencia, pero no han logrado dar soluciones a temas de fondo como la reforma del mercado legal de coca, políticas agrarias que fomenten la agricultura familiar, o el mejoramiento de condiciones socio-económicas en estos territorios.

En resumen

- A pesar de las relaciones antagónicas entre las agencias estatales encargadas de la erradicación y los cocaleros organizados, las cuales han dado lugar en varias ocasiones a conflictos sociales y hechos violentos (van Dun, 2009; Durand-Ochoa, 2014; Heuser, 2017; Paredes y Pastor, 2021), los conflictos han asumido diversas configuraciones territoriales en términos de la contienda entre distintos actores a nivel local y extraterritorial.
- Las acciones de erradicación forzada se encuentran enfrentadas por la rápida resiembra y el aumento de los cultivos en áreas donde no es factible llevar a cabo dicha erradicación debido a las condiciones de seguridad y la resistencia de las comunidades.

3.2. Conflictos asociados a la expansión de cultivos de coca en ANPs, ZA y Comunidades Indígenas Amazónicas

Gráfico 3. Evolución de cultivos de coca en ANPs y ZA, 2011 -2022 (hectárea)



Fuente: Elaboración propia, basado en UNODC (2018) y DEVIDA (2023)

Se reporta que el 78% de la superficie sembrada al interior de territorios protegidos se concentra en 4 de estos: al interior de la ANP y la ZA del Parque Nacional Bahuaja Sonene (39.4%); la ZA del Parque Nacional Cordillera Azul (18.1%); la ZA de la Reserva Comunal Asháninka (10.7%); y al interior y en la ZA de la Reserva Comunal El Sira (9.5%).

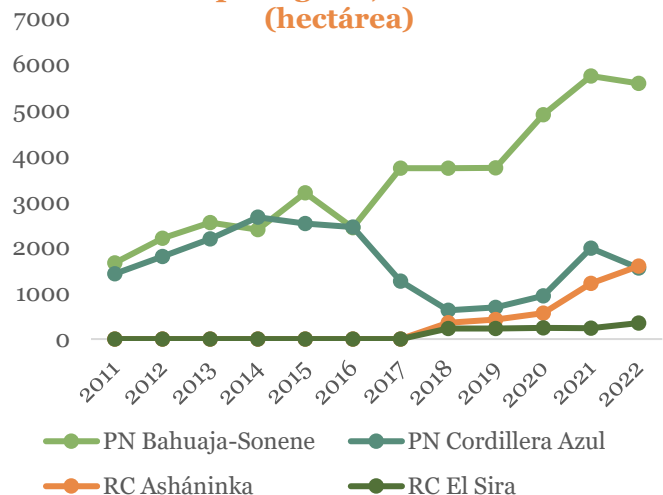
Como muestra el Gráfico 4, los 4 territorios muestran tendencias crecientes desde el 2018, resaltando los casos del PN Cordillera Azul, la RC Asháninka y la RC el Sira, en donde la superficie cultivada aumentó en 327%, 342% y 506% respectivamente.

La expansión de cultivos de coca en ANPs, sus ZA y Comunidades Indígenas Amazónicas se ha incrementado de manera significativa en la última década.

Como se observa en el gráfico 3, entre el 2011 y 2022, los cultivos de coca al interior de las ANP han incrementado casi 9 veces. En el caso de las ZA, la superficie sembrada se incrementó en un 30% (ver Gráfico 3). Si bien la tendencia en esta década ha sido al incremento, entre el año 2018 y 2022 este se dio de forma más significativa, incrementando un 128% en ANPs y 121% en ZA (DEVIDA, 2023).

En el 2022, DEVIDA (2023: 119) identificó cultivos de coca en 6 ANP y sus respectivas ZA, así como en otras 10 ZA sin ingresar al interior de las ANP colindantes.

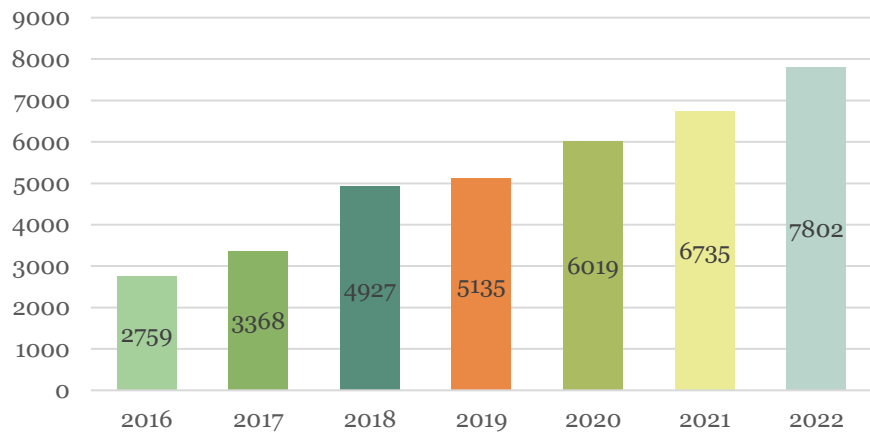
Gráfico 4. Evolución de cultivos de coca en ANPs y ZA en principales áreas protegidas, 2011 -2022 (hectárea)



Fuente: Elaboración propia, basado en UNODC (2018) y DEVIDA (2023)

La expansión de la coca también viene afectando los territorios de las Comunidades Indígenas Amazónicas del Perú. Estos territorios también han seguido una tendencia al incremento en cuanto a la superficie cultivada de coca. Entre el 2016 al 2022, las hectáreas de coca aumentaron de 2,759 ha. a 13,994, mostrando una tendencia al incremento (ver Gráfico 5).

Gráfico 5. Evolución de los cultivos de coca en Comunidades Indígenas Amazónicas, 2016-2022 (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia, basado en UNODC (2018) y DEVIDA (2023)

A nivel departamental, en el mismo periodo, las mayores tasas de crecimiento se registran en los departamentos de Ucayali, Pasco, Cusco y Loreto; mientras que en el último año, el 87% de superficie coca se concentró en las Comunidades Indígenas Amazónicas de cuatro departamentos: Cusco (30%), Loreto (26%), Junín (21%), y Ucayali (10%) (ver Gráfico 6). A nivel de Pueblos Indígenas Amazónicos, la mayor superficie sembrada se registró en las comunidades Asháninkas del VRAEM (3,186 ha.), seguido del pueblo Tikuna en el Bajo Amazonas (913 ha.); y el pueblo Kichwa en Putumayo (792 ha.) (DEVIDA, 2023). Ahora bien, como sostienen DAR y ORAU (2022) y Brehaut (2023), la cifra oficial reportada por DEVIDA, especialmente para el departamento de Ucayali, podría estar subestimada, la cual duplicaría lo que se reporta actualmente.

Tabla 1: Evolución de cultivos de coca en Comunidades Indígenas Amazónicas según departamento, 2016-2022 (hectáreas)

<i>Departamento</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Tasa de crecimiento (%)	Concentración (2022)
<i>Pasco</i>	15	47	107	107	145	867%	3%
<i>Cusco</i>	606	668	769	963	1,738	187%	30%
<i>Loreto</i>	838	843	1,482	1,553	1,501	79%	26%
<i>Ayacucho</i>	144	165	188	222	215	49%	4%
<i>Ucayali</i>	377	310	369	416	550	46%	10%
<i>Junín</i>	929	1,083	1,084	1,084	1,233	33%	21%
<i>Amazonas</i>	-	-	-	157	175	11%	3%
<i>San Martín</i>	-	-	-	212	223	5%	4%
<i>Total</i>	2,909	3,116	3,999	4,714	5,780	99%	100%

Fuente: Elaboración propia, basado en UNODC (2018) y DEVIDA (2023).

El conflicto socioterritorial relacionado a estos tipos de territorios tiende a ser:

- Entre actores territoriales y extraterritoriales, principalmente actores que buscan acceso y control al territorio por **invasión** para cultivar coca para el mercado ilícito.
- También ocurre entre actores territoriales, incluso miembros de las mismas Comunidades Indígenas Amazónicas que buscan acceder a los beneficios del mercado de coca ilícita a través del **cultivo** o **alquiler** de tierras en los territorios de las comunidades.
- Los conflictos se ven agravados por el tipo de interacción con el Estado que no ofrece ni **seguridad territorial** ni **personal** a los líderes que denuncian estas invasiones.



Cuadro 4 En la región Ucayali...

Se viene constatando que el tráfico de tierras pertenecientes a CCNN posibilita el ingreso de actores vinculados a la producción de hoja de coca y drogas cocaínicas, así como a otras economías ilegales conexas como la tala de madera y el lavado de activos (DAR y ORAU, 2022; USAID, 2023; Maisonnave, 2023), pero también economías legales como la palma aceitera (Gianella et al forthcoming).

Esta situación se viene dando de manera significativa en la zona de Samaria, ubicada en la Reserva Comunal El Sira, así como en la zona colindante con la carretera Nueva Italia-Sawawo-Breu en Ucayali (Brehaut, 2021; DAR y ORAU, 2022).

Fuente: Elaboración propia

Los conflictos iniciados por invasión generan disputas incluso muy violentas entre actores locales y actores externos (migrantes agricultores, actores ilegales, y narcotraficantes) que compiten por el uso de los suelos del bosque protegido (ANP y ZA) o de Comunidades Indígenas Amazónicas para establecer cultivos ilícitos (Paredes y Pastor, 2023; Pedroso y Amancio, 2023; Maisonnave et al., 2023). De acuerdo a los datos mostrados, en el periodo 2018-2022, las CCNN Amazónicas que registran mayores crecimientos de coca se encuentran en las regiones de Ucayali, Loreto, Cusco y Junín (DEVIDA, 2023).

El tráfico de tierras en estas zonas está fuertemente vinculado a la corrupción de funcionarios, especialmente en las Direcciones Agrarias Regionales (en adelante DRAs) que son las encargadas de la titulación de tierras de las CCNN (USAID, 2023). Asimismo, los traficantes de tierra aprovechan la

existencia de CCNN no tituladas ni georreferenciadas para, a través de la colusión de funcionarios y/o falsificación de documentos, acceder a concesiones forestales y/o agrícolas que se superponen con territorios de CCNN (DAR Y ORAU, 2022). Precisamente, donde los territorios tienen altos números de CCNN sin reconocer, cómo las regiones de Loreto y Ucayali, existen mayores posibilidades para que traficantes de tierras y/o invasores especulen y accedan a hectáreas de los territorios amazónicos (Sierra, 2021; Vélez y Torres, 2022). La lentitud de las autoridades estatales en reconocer derechos territoriales de las CCNN y la colusión de funcionarios agravan esta situación de vulnerabilidad (Defensoría del Pueblo, 2018; DAR y ORAU, 2022).

Una vez obtenida la concesión, los nuevos poseionarios arriendan y/o venden la tierra a pequeños agricultores quienes inician diferentes actividades como apertura de caminos, extracción de recursos forestales, la producción de cultivos de coca, el procesamiento de drogas y construcción de pistas de aterrizaje (USAID, 2023; DAR y ORAU, 2022).

Los conflictos también se dan por la **disputa entre los mismos miembros de las comunidades o territorios** que discrepan sobre el rol de la coca ilícita en su territorio. En su estudio en las comunidades Asháninkas en el VRAEM, Paredes y Pastor (2023) identifican que el alquiler de tierras comunitarias a migrantes agricultores (colonos) permite la obtención de ingresos económicos para los miembros de la comunidad que rentan la tierra. Sin embargo, estos mismos miembros reconocen que esto facilita el ingreso de los colonos y el cambio de uso de suelo más intensivo para la producción de coca². El problema resulta cuando los colonos expanden las hectáreas cedidas invadiendo el territorio comunal y/o reclaman el terreno alquilado como parte de su propiedad individual. Dado que estos acuerdos suelen darse de manera oral, la falta de documentos formales en el alquiler dificulta la expulsión de los colonos, y genera tensiones internas entre miembros de la propia comunidad (Paredes y Pastor, 2023).

Paredes y Pastor (2023) señalan que el problema nuevamente cuenta con la colusión de las autoridades locales que ante las denuncias de los líderes de las comunidades a las DRAs y/o al Ministerio de Agricultura, señalan que los acuerdos sobre predios deben ser resueltos entre las partes por su cuenta. El enfrentamiento a traficantes de tierras y narcotraficantes armados tiene un costo muy alto para los líderes que son amenazados y hostigados con violencia ante la lenta respuesta del Estado para protegerlos. Los autores manifiestan que las comunidades Asháninkas vienen reformulando sus normas internas para evitar el arrendamiento de tierras para cultivos de coca y desplegar la vigilancia comunitaria a través de sus comités de autodefensa. Sin embargo, acá nuevamente hay una fuente de variación territorial que depende del grado de organización, cohesión y capacidad de control interno de las comunidades.

“(...) Ambos conflictos se ven agravados por la falta de seguridad territorial y personal a los líderes cuando denuncian estas situaciones de invasión”

Ambos conflictos se ven agravados por la falta de seguridad territorial y personal a los líderes cuando denuncian estas situaciones de invasión. Más aún, Paredes y Pastor (2023) señalan que la respuesta del Estado a estas denuncias con anuncios de erradicación de cultivos ha sido contraproducente en las zonas que han estudiado ellos y otros investigadores. Esto debido a los

² Otras investigaciones en la Amazonía Peruana han identificado que el alquiler de tierras también es practicado en otras comunidades en donde se extrae madera y/o se practica la minería de oro (Leal et al., 2015)

anuncios de erradicación vinculados a la denuncia y búsqueda de ayuda de los líderes de las comunidades al Estado ha elevado su vulnerabilidad. Los autores identifican que los líderes comunitarios Asháninkas son amenazados y acusados de estar promoviendo la erradicación con DEVIDA, y una situación similar se registra en las comunidades de los pueblos Shipibo-Konibo y Cacataibo en Ucayali (DAR y ORAU, 2022) donde los líderes comunales han recibido amenazas y/o han sido víctimas de la violencia letal de actores armados por relacionarlos con la demanda de la implementación de la erradicación de cultivos de coca (Floríndes y Cisneros, 2021; DAR y ORAU, 2022). Políticas o anuncios de erradicación en estas áreas sin asegurar la seguridad de la vida de las comunidades y sus líderes contribuye a aumentar la violencia hacia estos pueblos. Precisamente, entre el 2013 y 2022, 35 líderes ambientales fueron asesinados por actores ilegales, principalmente en Ucayali (7), Loreto (5) y Junín (5) (Convoca, 2022)

“(...) Esta competencia se da mayor y violentamente con actores extraterritoriales, pero también con actores de los mismos territorios e incluso de las mismas comunidades”.

En consecuencia, estos conflictos plantean una disputa compleja en torno al acceso y control de la tierra para la producción de hoja de coca, así como para la elaboración y comercio de cocaína (DAR y ORAU, 2022; Brehaut, 2022) que compite con usos ecológicos de la conservación o los usos de las propias Comunidades Indígenas Amazónicas. Esta competencia se da mayor y violentamente con actores extraterritoriales, pero también con actores de los mismos territorios e incluso de las mismas comunidades. La desconexión entre las políticas de reducción de cultivos de coca y aquellas políticas enfocadas en garantizar la seguridad territorial de las Comunidades Indígenas Amazónicas contribuye a aumentar la exposición a actos violentos y, muy posiblemente, a debilitar la resistencia de las comunidades a estos actores externos, en tanto incrementa los costos de oponerse públicamente a los procesos de invasión y actividades ilícitas³. Tal como sostuvo un líder Cacataibo durante una conferencia: *“las garantías son solo en papel, ya no denunciamos porque no confiamos en las autoridades. Por eso muchos líderes no denuncian porque temen por sus vidas, por la vida de sus familiares.”*⁴

3.3. El conflicto redistributivo del Desarrollo Alternativo

La implementación de políticas de Desarrollo Alternativo (DA) en distintos territorios ha generado dinámicas conflictivas específicas, ejemplificadas en el Monzón y el VRAEM. En ambos casos, los conflictos se vinculan a la distribución de los recursos de DA, presentando particularidades según las condiciones socioeconómicas del territorio y las relaciones con el Estado.

³ Discusiones sobre otros casos en la región Andina en: Marín, L. (2020). Unintended Consequences of Alternative Development Programs: Evidence from Colombia's Illegal Crop Substitution; Gutiérrez, F., Marín, M., Machuca, D., Parada, M., y Rojas, H. (2020). Paz sin garantías: el asesinato de líderes de restitución y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia. Estudios Socio-Jurídicos, 22(2), 1–58

⁴ ver Conferencia La ilegalidad como problema en las comunidades andinas y amazónicas. Organizado por el Grupo de Trabajo de Personas Defensoras de la CNDDHH. Disponible en: <https://fb.watch/aODK7KwrqV/>

En el caso del Monzón, el conflicto se desarrolla principalmente entre los agricultores afectados por la erradicación y actores externos al territorio, como el personal de DEVIDA encargado de implementar los programas de DA. Tras intensas campañas de erradicación, las familias agrícolas sufrieron la afectación de sus medios de subsistencia, especialmente aquellas conformadas por madres solteras con acceso limitado a tierras adecuadas y recursos para iniciar cultivos alternativos (Grillo, 2018). Las limitaciones en la capacidad del Estado, a través de DEVIDA, para mejorar la productividad del suelo, facilitar la conexión con los mercados agrícolas y crear nuevas opciones económicas han contribuido al aumento de las críticas hacia los programas de DA, así como a la incertidumbre sobre sus resultados (Grillo et al., 2021).

Entre los años 2018 y 2022, los agricultores del Monzón, respaldados por el alcalde distrital, llevaron a cabo protestas en oposición a las campañas de erradicación en curso. Se hizo hincapié en que los programas de DA de DEVIDA no habían alcanzado los resultados esperados y se demandó la

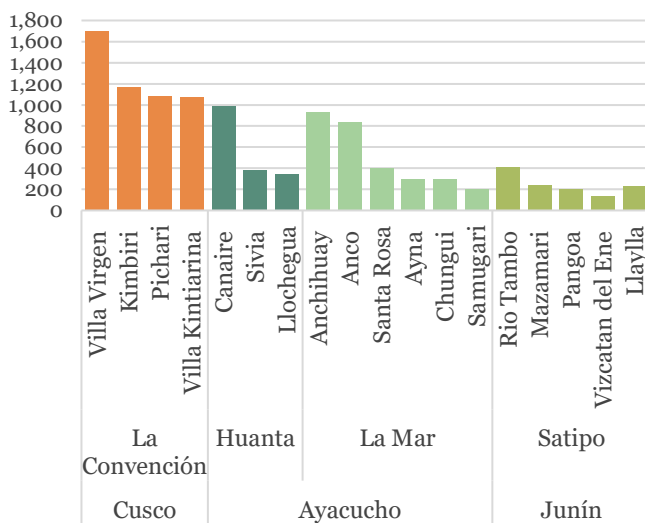
intervención de otras autoridades, como el Ministerio de Agricultura, así como una presencia más sólida del Estado (Santos, 2019; Defensoría del Pueblo, 2022). Esta forma de interacción con el Estado central, basada en la creación de expectativas sobre la distribución de beneficios que finalmente no se cumplen, no solo impacta los medios de subsistencia de la población local, sino también socava la legitimidad frente al Estado, manteniendo los conflictos en un estado de latencia.

En el caso del VRAEM, las dinámicas conflictivas se basan en una relación históricamente antagónica y conflictiva entre los implementadores del DA de DEVIDA y los agricultores cocaleros del VRAEM (Paredes y Pastor, 2021; Busnel, 2022). Según Paredes y Pastor (en elaboración), los conflictos más recientes ocurren entre actores del mismo territorio, concretamente entre alcaldes de distritos con pocos recursos presupuestales en el VRAEM y líderes de la FEPAVRAEM. La discusión gira en torno a si aceptar o rechazar los recursos de DEVIDA.

A partir de 2018, DEVIDA prioriza la inversión pública en el VRAEM mediante ejecuciones directas y transferencias de fondos a municipios distritales (ver gráfico 6). En su libro, Paredes y Pastor (por venir) exponen que esta forma de distribución de los recursos del DA genera tensiones entre alcaldes distritales, líderes organizativos y sus bases. Esto se origina en la configuración socioeconómica reciente del territorio debido a la apertura del país a mercados internacionales. Así, los municipios de la provincia de La Convención reciben regalías del proyecto del Gas de Camisea, lo que les otorga un presupuesto per cápita más elevado y menores necesidades en cuanto al acceso a servicios e infraestructura básica. En contraste, los municipios de Huanta, La Mar (Ayacucho) y Satipo (Junín), que carecen o disponen de una fracción mínima de dicho Canon, enfrentan mayores carencias.

Además, los alcaldes distritales son, en numerosos casos, ex líderes cocaleros y/o provenientes de organizaciones sociales que han defendido el cultivo de coca, y su popularidad y legitimidad locales se fundamentan en esa participación (León, 2016).

Gráfico 6: Presupuesto per capita en municipalidades distritales del VRAEM, 2019 (dólares)



Fuente: Paredes y Pastor (por venir, no citar)

En este contexto de crecientes desigualdades y de influencia de la organización social en la política local, la distribución de los recursos del DA se convierte en un punto de tensión entre los actores locales mencionados (Paredes y Pastor, por venir). Esto se debe a que los líderes de la organización social instan a los alcaldes de distritos con menos recursos, principalmente en Huanta y La Mar, a no suscribir acuerdos con DEVIDA.

En respuesta, las bases cocaleras de los distritos de Huanta y La Mar exigen a los líderes de la organización social que debido a esta presión los alcaldes tengan menos recursos públicos para mejorar los servicios básicos e infraestructura. Paredes y Pastor (por venir) concluyen que estas dinámicas tensas erosionan la cohesión y legitimidad de la organización cocalera, y reducen su capacidad para negociar con el Estado central medidas más abarcadoras y menos represivas en relación con el control del cultivo de coca.

Es relevante destacar la influencia que tienen en estas configuraciones territoriales la presencia y explotación de otros *commodities*, con los cuales el territorio entabla interacciones. Este patrón se repite en diversas regiones donde otras economías legales, como la producción de palma, y actividades ilegales, como la minería fluvial, se entrelazan con las dinámicas de conflictos vinculados al cultivo y control de la coca ilícita.

4. Implicancias de Acción y Política

- Como se mencionó en la introducción, ***el propósito de emplear el enfoque de conflictos socioterritoriales era exponer mejor la complejidad de los conflictos vinculados al cultivo y control de la coca ilícita.*** La diversidad de configuraciones que surgen de disputas entre diversos actores territoriales y extraterritoriales abarca tanto la visión de desarrollo como el uso específico del territorio, así como la redistribución de los beneficios derivados de su utilización. Las distintas formas de vinculación de estos territorios con dinámicas a nivel nacional, como la implementación de medidas de control estatales, y a nivel internacional, como los mercados globales, también influyen en esta heterogeneidad.
- En este contexto, desde una perspectiva socioterritorial, ***no se vislumbra una solución definitiva ni una fórmula única para abordar y atenuar eficazmente este tipo de conflictos.*** Por un lado, resulta preponderante adoptar estrategias específicas adaptadas a las particularidades de cada territorio. Sin embargo, igualmente crucial es adquirir una comprensión amplia de la economía política global de los territorios, así como de la interconexión de las dinámicas de conflicto con las políticas promovidas por actores nacionales y flujos que se desprenden de mercados globales, incluyendo aquellos relativos a la coca y otros productos, sean legales o ilegales, que entran en relación con el territorio.

Con esta tensión en mente, se proponen para la discusión ***once recomendaciones*** de política basadas en el análisis:



Recomendación	Posibles acciones	Actores involucrados
1. Mejor identificación de parcelas a erradicar, evitando a los pequeños agricultores con mayor dependencia del cultivo de coca	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación entre entidades estatales y organizaciones de productores de coca para identificación. • Empleo de conocimientos locales e imágenes satelitales • Diálogo para definir criterios de alta dependencia del cultivo de coca 	CORAH, DEVIDA, Organizaciones cocaleras, PCM, y Ministerio del Interior
2. Incluir en los criterios de erradicación niveles de riesgo asociados al debilitamiento de organizaciones sociales y empoderamiento de actores narcotraficantes, volviendo los territorios más violentos.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de áreas de alta conflictividad, conflictividad creciente, conflictividad menor, que incluya no solo la información de cultivos de coca, sino también la presencia de organizaciones criminales, nexos entre actividades ilegales y niveles de accesibilidad 	CORAH, DEVIDA, Organizaciones sociales
3. Desarrollar una mejor e integral comprensión de la cadena productiva a nivel regional.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los eslabones hacia atrás y hacia adelante de la producción de la coca con otras actividades productivas para entender mejor la cadena de producción. 	DEVIDA, Instituciones académicas.
4. Elaborar estrategias específicas de intervención en los principales valles de producción de coca.	<ul style="list-style-type: none"> • El análisis de los conflictos y sus características en los diferentes valles debería ser un punto de partida para definir planes específicos, obstáculos importantes (incluso la corrupción del propio Estado) y articular los recursos disponibles a partir de compromisos muy concretos que involucren a las autoridades y las organizaciones sociales. Esto debería ser parte de una estrategia para impulsar un programa de DA con enfoque territorial 	DEVIDA, Organizaciones Sociales, otros ministerios como el Ministerio de Agricultura, gobiernos locales.
5. Generar medidas de política cuyo objetivo sea garantizar el mejoramiento de la agricultura familiar, garantizando la seguridad alimentaria y la conservación de la biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar, mediante líneas de base, las condiciones socio-económicas de agricultores participantes en programas de DA con el objetivo de identificar sus brechas que impiden y/o limitan su participación • Realizar estudios sobre cómo mejorar el desarrollo rural reduciendo impactos medioambientales, considerando que las áreas productoras de coca son zonas de altos niveles de biodiversidad y afectadas por la baja productividad de cultivos y malas condiciones de suelos 	Ministerio de Agricultura y Riego, DEVIDA, Gobiernos regionales y locales
6. Estudiar la potencialidad de la industrialización y el mercado legal de la coca sin limitarse a encuestas que solo miden la demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la estructura de ENACO • Inclusión de organizaciones en la realización de estudios y generación de información • Actualización del padrón de cocaleros vinculados a ENACO en función de la potencialidad de la industrialización de la coca 	ENACO, DEVIDA, Congreso de la República, Organizaciones cocaleras



Recomendación	Posibles acciones	Actores involucrados
7. Elaborar un plan de priorización para las zonas de amortiguamiento de ANPs y Comunidades Indígenas Amazónicas.	<ul style="list-style-type: none"> Al ser estas áreas de extrema vulnerabilidad requieren planes diferentes y prioritarios donde el control de cultivos se integra a planes de seguridad ambiental, territorial e indígena. 	DEVIDA, Ministerio del Medio Ambiente, Organizaciones Indígenas, Gobiernos Locales
8. Generar un sistema de alerta respecto a las comunidades que están más propensas a incrementar los cultivos de coca y/o cuya dependencia económica al cultivo de coca está en crecimiento	<ul style="list-style-type: none"> Realizar informes periódicos sobre el avance de cultivos de coca Realizar informes periódicos sobre la dependencia del cultivo de coca en zonas cocaleras Realizar identificación de amenazas y/o riesgos de productos y actividades promovidos por el DA (por ejemplo: caída de precios, aparición de plagas, condición de los suelos) para mejorar las intervenciones Complementar la información con los informes de brecha de acceso a servicios que realiza el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 	DEVIDA, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Agricultura
9. Identificación de brechas de titulación y georreferenciación en Comunidades Indígenas Amazónicas de zonas productoras de coca	<ul style="list-style-type: none"> Priorizar el cierre de brechas en la titulación y georreferenciación, sobre todo en comunidades altamente afectadas por el tráfico de tierras e invasiones de terrenos Combatir la corrupción de funcionarios en las DRAs Realizar estudios sobre los principales <i>drivers</i> que facilitan el tráfico de tierras en Comunidades Indígenas Amazónicas en áreas de producción y tráfico de drogas. 	DEVIDA, Ministerio de Cultura, SERNANP, MTC, SERFOR, Gobiernos Regionales, Federaciones y organizaciones Amazónicas
10. Prevenir actos de retaliación hacia líderes comunitarios, con miras a tomar medidas preventivas inmediatas y proteger la vida de las personas y comunidades	<ul style="list-style-type: none"> Finalizar y consolidar el Sistema de Alerta Temprana para la protección de líderes ambientales, garantizando el intercambio y generación de información entre diferentes entidades estatales y organizaciones Amazónicas. Presionar a las entidades públicas para garantizar la asignación presupuestal y el diseño de lineamientos que ponga en práctica el Sistema de Alerta Temprana 	CORAH, DEVIDA, Organizaciones y comunidades Amazónicas, Ministerio del Interior - DIRANDRO, Ministerio de Justicia, Defensoría del Pueblo, SERNANP, Ministerio de Cultura
11. Apoyar el fortalecimiento de Comités de Autodefensa de organizaciones Amazónicas	<ul style="list-style-type: none"> Realizar Grupos de Trabajo que incluyan a líderes y bases comunitarias sobre medidas de protección frente a amenazas por actividades ilegales Apoyar a los Comités de Autodefensas y Puestos de Control y Vigilancia en la sistematización y almacenamiento de información sobre el avance de actividades ilegales <ul style="list-style-type: none"> Mejorar las condiciones de comunicación e infraestructura para tener un mejor acceso y respuesta rápida ante amenazas 	DEVIDA, Ministerio de Cultura, SERNANP, MTC, SERFOR, Federaciones y organizaciones Amazónicas



Escanea y consulta
la **bibliografía**
utilizada en este
documento

