

Hoja de coca y la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011: el problema público en el control de cultivos

NICOLÁS ZEVALLOS

Resumen

La Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011 propuso, infructuosamente, reducir la superficie ilícitamente cultivada de hoja de coca. Si bien los mecanismos de control de cultivos implementados para ese efecto cumplieron sus metas, aportaron poco al objetivo general. El presente artículo señala que una de las limitaciones en ese proceso ha sido la suboptimización del problema público que subyace al cultivo de hoja de coca, de tal manera que los mecanismos de control de cultivos no llegan a atender de manera integral y homogénea los intereses de los agricultores que cultivan hoja de coca ilícitamente.

Palabras clave: políticas públicas, problema público, tráfico ilícito de drogas, políticas anti-drogas, hoja de coca, Perú.

Coca leaf and the national strategy to combat drugs 2007-2011: The public issue in controlling cultivation

Abstract

The National Counternarcotics Strategy 2007,2011 proposed unsuccessfully to reduce the area illegally cultivated of coca leaf in Peru. Although the mechanisms of crops control put in place for this purpose met its goals, they brought little to the overall objective. This article points out that one of the constraints in this process has been the sub optimization of the public problem underlying the cultivation of coca leaf, so that the mechanisms of crop control fail to meet integrally and homogeneous the interests of farmers who grow coca illegally.

Key words: public policy, public problem, illegal drug trafficking, counter-narcotic policies, coca leaf, Peru.

Folha da coca e a Estratégia Nacional da luta contra as drogas 2007-2011: O problema publica no controle de cultivos

Resumo

A Estratégia Nacional da Luta Contra as Drogas 2007,2011, propôs infrutuosamente reduzir a superfície ilegal da folha de coca no Peru. Ainda que os mecanismos para o control dos cultivos alcançaram o seus objetivos, nao ajudaram ao logro do objetivo geral. O presente artigo assinala que uma das limitações na formulação dessa política foi a sub-otimização do problema publico, dado que os mecanismos do control dos cultivos não chegaram a atender os interesses dos agricultores o que cultivam folha de coca ilicitamente.

Palavras-chave: políticas públicas, problema público, tráfico ilícito de drogas, políticas anti-drogas, folha da coca, Peru.

INTRODUCCIÓN

Bolivia, Perú y Colombia son los productores casi exclusivos de una hoja de coca fuertemente articulada al tráfico ilícito de derivados cocaínicos. Durante los últimos años, el Perú ha visto incrementar la superficie cultivada de hoja de coca, sin llegar a superar hasta el momento a Colombia. No obstante ello, los cultivos se han ido extendiendo en nuevos distritos dentro del territorio nacional, generando complicaciones por su vinculación con el tráfico ilícito de drogas.

Para atender este y otros problemas públicos, entre 2007 y 2011, el Estado peruano implementó la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas. Esta integraba mecanismos de control de cultivos que, si bien lograron cubrir sus metas operativas, no pudieron aportar de manera significativa a la meta general de políticas: disminuir la superficie cultivada de hoja ilícita en el Perú.

El presente artículo aborda la dinámica de estos mecanismos de control de cultivos, partiendo de señalar que su principal limitación se ubica en la suboptimización del problema público¹. Así, estos mecanismos se han concentrado en el logro de metas operativas, descuidando la atención de los problemas que subyacen a la proliferación de este cultivo.

Para tal efecto, en la primera sección se establece un marco conceptual sobre las implicancias de la suboptimización del problema público. Seguidamente, se abordan elementos que clarifican la problemática tras el cultivo de hoja de coca, atendiendo a los intereses de los agricultores involucrados en esta actividad. En la tercera sección se grafican los objetivos generales de la política antidrogas, y la manera en que se concibe el control de cultivos respecto a estos. Posteriormente, se contrastan estos objetivos con los incentivos de los agricultores cocalleros, abordando las formas diferenciadas en que estos son atendidos por los mecanismos de control de cultivos.

1. LA SUBOPTIMIZACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

La integración de un problema público en una política pública implica un proceso de priorización donde se conjugan la movilización de actores interesados y la disponibilidad de recursos del Estado (Segura, 2009). Este proceso puede estructurarse en tres grandes momentos:

¹ El artículo ha sido elaborado sobre la base de la tesis titulada *El impacto de las estrategias de control de cultivos en la dinámica de la defensa política de la hoja de coca en el Perú*, presentada para obtener el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno en la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica. La misma obtuvo calificación de sobresaliente por unanimidad.

- La emergencia e identificación de una problemática colectiva.
- La categorización de esta problemática como pública, debido a la movilización de intereses que llevan a que se integre en la *agenda sistémica* del colectivo.
- La integración del problema en la *agenda institucional* del gobierno, es decir, la traducción en una *política pública*.

Los problemas que logran ser incorporados en una política son aquellos para los que, luego de haber cobrado cierta notoriedad, el Estado dispone recursos para la implementación de acciones que permitan su atención (Hilgartner y Bosk, 1988). Sin embargo, estas políticas públicas no solo significan un curso de acción, sino que determinan la postura del Estado hacia el problema público priorizado (O'Donnell y Ozlak, 1981).

Para el caso concreto de la hoja de coca ilícita, existen suficientes elementos que permiten argumentar que el Estado peruano concibe su proliferación como un problema público. En primer lugar, la adscripción a la normativa internacional antidrogas que integra a la hoja de coca como estupefaciente fiscalizado y que dispone medidas de control para su producción. En segundo lugar, la existencia de un marco normativo interno que regula el cultivo de este producto vegetal, estableciendo limitaciones al desarrollo de esta actividad. En tercer lugar, la generación de estrategias de políticas que integran la superficie ilícitamente cultivada de hoja de coca como parte de los objetivos de política, así como a existencia de dependencias estatales dedicadas al cumplimiento de estos objetivos. En esa línea, este marco no solo va a modelar las *formas, relaciones y significados* existentes en la interacción funcionario-ciudadano, al momento de implementar los mecanismos de control de cultivos con los que cuenta (Medellín, 1997). Ineludiblemente, este desarrollo hace explícito que el Estado considera la proliferación de la hoja de coca ilícita como un problema que requiere ser controlado.

La toma de postura estatal ante un problema colectivo y disposición de una respuesta, da cuenta de uno de los principales problemas de una política pública: la suboptimización del problema público (Bardach, 1992). Ello ocurre porque, en el proceso, el problema colectivo es progresivamente acotado, en primer lugar, por el discurso de los actores interesados. En segundo lugar, por los recursos y capacidades con los que cuenta el Estado (O'Donnell y Ozlak, 1981). Finalmente, por la búsqueda de objetivos y resultados que permitan que el impacto de las acciones implementadas sea medible. Aplicando esta idea al control de cultivos en el Perú, esta suboptimización puede responder a factores

como las relaciones de poder entre los actores involucrados en la política anti-drogas, los recursos económicos e institucionales con los que cuenta el Estado peruano y la necesidad de respuestas medibles en materia de lucha contra las drogas.

Una política pública va a evidenciar la brecha existente entre la agenda sistémica y la agenda institucional, sustentada en la disponibilidad de capacidades y recursos estatales. A esto hay que sumar que, el enfoque tecno-racional genéticamente impreso en una política pública, lleva a acotar aún más la comprensión del problema, a fin de alcanzar resultados objetivos y medibles. Así, este proceso implica la reconstrucción conceptual y operativa del problema público, creándose una situación frente a la cual Estado busca responder de manera eficiente y efectiva, dentro del margen de sus capacidades (Arellano, 2006; Montecinos, 2007). Es por ello que logran dar buenos resultados ante problemas sencillos y en sociedades homogéneas, generándose mayores complicaciones en contextos complejos (Arellano, 2006).

Estas precisiones son el paso previo para abordar algunas de las limitaciones que subyacen a los mecanismos de control de cultivos de hoja de coca en el Perú. Considerando la proliferación de hoja de coca ilícita como un problema público debido a su vinculación con el tráfico ilícito de drogas, la política anti-drogas del Estado peruano propone tres mecanismos para el control de cultivos: el monopolio del mercado de hoja de coca, la erradicación de las plantas cultivadas ilícitamente y el desarrollo alternativo en las zonas afectadas por la presencia de estos cultivos. En su formulación, estos tres mecanismos se enfrentan de maneras particulares a limitaciones para comprender y abordar de manera integral el problema, tanto en términos conceptuales como operativos.

2. LA HOJA DE COCA EN EL PERÚ Y EL TRASFONDO DEL PROBLEMA PÚBLICO

El *boom* de la coca entre 1970 y 1990 significó un importante cambio de rumbo para el cultivo de hoja de coca a nivel nacional. Tan solo en Huánuco la superficie cultivada de hoja de coca pasó de ocupar 2460 ha en 1972 a 28 800 ha en 1985 (Van Dun 2009, p. 90). Para 1990, los cultivos llegaron a 210 000 ha en todo el país (UNODC, 2011). Con este crecimiento también cambió la forma en que se distribuía el cultivo, pues si en 1974 el 54% se encontraba en el Cusco y el 24% en Huánuco, en 1982, la participación del Cusco cayó a 13%, concentrándose el 36% en Huánuco y el 45% en San Martín. Desde 1991 la extensión de cultivos empezó a reducirse, pero es a partir de 1995 que, con el corte del puente aéreo entre Perú y Colombia y la consecuente caída de

los precios de la hoja de coca, la extensión de los cultivos se redujo hasta llegar a 38 000 en 1999, siendo este su punto más bajo de los últimos treinta años (UNODC, 2011).

Desde el año 2000, los cultivos han vuelto a crecer nuevamente, hasta alcanzar las 62 500 ha en 2011. Si bien el cultivo no se está expandiendo de manera acelerada aunque sí sostenida, se está redistribuyendo a lo largo del territorio nacional. El año 2008 se reportaron cultivos en 71 distritos. Para 2011, se llegó a reportar la presencia de cultivos de hoja de coca en 95 distritos a nivel nacional, lo que implica un crecimiento del 33,8% sobre el año 2008. Así, progresivamente más gobiernos locales se enfrentan al reto de controlar el cultivo de hoja de coca, así como a la potencial presencia de los agentes del tráfico ilícito de derivados cocaínicos (UNODC, 2009 y ss.).

En estas localidades, las carencias y las necesidades insatisfechas son la principal característica. Si se concentra el análisis en la población de los distritos de los cuatro principales departamentos productores de hoja de coca (Ayacucho, Cusco, Huánuco y San Martín), se encuentra que en total el 65,4% de ellos vive en hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NIB). El total de la población de los distritos ayacuchanos con coca que viven en hogares con esa situación alcanza el 79,6%. En el distrito del Monzón, donde se presenta la más alta concentración de cultivos de hoja de coca en todo el país (poco más de 7000 ha, el 11% del total a 2011), el 81,2% de la población vive en hogares con al menos una NIB, y el 43,8% vive en hogares con dos o más².

La actividad agrícola tiene gran preeminencia en estas zonas. El 73% de la población ocupada de los diez distritos con más hectáreas de cultivo de hoja de coca del Perú, están involucrados en la actividad agrícola, y el 42,3% del total de ocupados tiene como principal ocupación la agricultura. En general, en estos diez distritos, la población ocupada dedicada principalmente a la agricultura ronda entre el 47% (Alto Inambari, con 1995 ha de cultivo de coca), y el 33,3% (en el Monzón, con la más alta concentración de cultivos). El predominio de la rama de actividad agrícola en la generalidad de las actividades de la población es aún más fuerte, puesto que oscila entre en 79,2% (Quellouno, con 2686 ha cultivadas con coca, y 65,8% (Pangoa, con 1934 ha del citado cultivo). Como puede observarse, el predominio de la actividad agrícola es bastante marcado en las principales zonas de producción, contando este cultivo con mayores condiciones para desarrollarse³.

² INEI, XI Censo de población y VI de vivienda 2007. Consulta realizada el 10 de octubre del 2012. <http://censos.inei.gob.pe/censos2007/iedatam/>

³ Ídem.

Las cifras mostradas sirven para graficar: 1) el incremento del área de influencia del cultivo de hoja de coca en el Perú, 2) las condiciones de vida de la población que vive en dichas áreas de influencia y 3) el grado de influencia de la actividad agrícola en estas zonas. Sería de esperarse que, en un contexto de necesidades básicas insatisfechas y donde a su vez la actividad agrícola tiene gran preeminencia, el cultivo de hoja de coca apunte a generar ingresos y riqueza, siendo este el principal motivo por el cual la superficie se mantiene en aumento. Sin embargo, es posible realizar estimaciones que permiten argumentar que el cultivo no genera impactos positivos en la economía local, ni grandes ganancias a los agricultores.

La rentabilidad del cultivo no es muy alta. Según se estima, por la venta de una cuadra (70 arrobas) de hoja de coca se llega a pagar hasta S/. 4900. Si se resta la inversión efectuada (en agroquímicos y personal para el cuidado), esta venta arroja una utilidad que no supera los S/. 2100. Teniendo en cuenta que la producción más rápida logra hacerse cada tres meses, este ingreso representa un monto líquido mensual de S/. 700, para una familia en promedio conformada por cinco personas (Romero, 2011). En contraste, según se argumenta, las mayores ganancias las obtiene quien se integra en los siguientes eslabones de la cadena productiva del tráfico ilícito de estupefacientes cocaínicos.

Así como cultivador de coca te digo que todos los pesticidas, fungicidas y todo eso no deja, el margen es muy pequeño. (Entrevista a excocalero)

La rentabilidad la lleva el que procesa y el que comercializa al exterior, ese es el que gana la plata. El campesino no, lo único que tienen es dinero rápido, fácil, que le permite asumir sus gastos esenciales, sino en todas estas comunidades habría buenas casa, un nivel de vida mejor, pero no, se ve pobreza. (Entrevista a técnico de proyecto de desarrollo alternativo)

En esa línea, cabe preguntar cuáles son los principales motivos que incentivan a los agricultores a cultivar hoja de coca. En las exploraciones de campo, se identificaron cuatro razones. En primer lugar, que genera más ingresos que otros productos, asunto que se diferencia de la rentabilidad, pues no ello no implica mayor ganancia, en contraste con la inversión realizada. Al respecto, se puede señalar que el año 2010 se calculó que el promedio de producción potencial de hoja de coca por hectárea a nivel nacional fue de 2.2t/m, a un valor de promedio de US\$ 3,1 por kg (UNODC, 2012). En tal sentido, la producción por hectárea estaba valorizada en US\$ 6820. En contraste, por el café, otro producto tradicional de estas zonas, se llegaba a pagar poco más de US\$ 2000. Con una producción promedio de US\$ 0,8t/m por hectárea, arrojaba un total de US\$ 1749. A esto hay que sumar que la hoja de coca no solo daba más dinero por hectárea, sino que la frecuencia de ingreso de los recursos

es mayor. De esa manera, mientras el café se puede cosechar para vender cada ocho meses, la coca se puede cosechar hasta cuatro veces al año. Ello no implica que cada año se tenga un ingreso equivalente a una hectárea, sino que se recibía dinero más frecuentemente, cosa de vital importancia en contextos de extrema pobreza y de necesidades básicas insatisfechas.

Nosotros cultivábamos coca porque no había otro producto. Tenías que cultivar coca porque si no, ¿de dónde? ¿Del plátano?, ¿de la yuca?, ¿del maíz? El costo de esos productos estaba por los suelos. Teníamos que sembrar coca para poder vivir. Aunque no vivíamos como ahora que estamos tranquilos, pero al menos teníamos de dónde comer. Si no, ¿de dónde íbamos a comer? La coca era lo único rentable de todas las plantas que conocíamos. (Entrevista a excocalero)

Yo cuando llegue acá no tenía que comer. Entonces sembré un poquito que me producía 4, 5 y 6 arrobas. Yo no lo fumigaba, no gastaba en venenos, no tenía dinero. Y con esas 4 arrobitas compré mi calaminita para la casita, compre mi combustible para sacar mi madera. Y con eso compraba mis vivieres y sacaba dinero para cultivar mi cacao. (Entrevista a excocalero)

Entre que siembras café y cosechas, pasan tres años. Con coca es ocho meses. (Entrevista a técnico de desarrollo alternativo)

En segundo lugar, esta actividad genera más ocupación de mano de obra que otras en la zona. Así, si para la cosecha de cacao en el Alto Huallaga se requiere entre cinco a diez jornales por hectárea, para la cosecha de hoja de coca se requieren alrededor de setenta jornales (Romero, 2011, p. 16). A eso hay que sumar que las condiciones del pago son más atractivas. Mientras el productor cacaotero puede pagar cerca de S/. 20 por jornada, el cocalero puede ofrecer poco más de S/. 25⁴. Eso en los casos en los que se paga por jornal, pues según se reporta, los propietarios de cultivos de hoja de coca, a fin de incentivar la cosecha rápida, pagan no por el tiempo utilizado sino entre S/.0,80 y S/.1 por kilo cosechado. Con esta modalidad un joven jornalero incentivado por el pago al peso puede llegar a ganar hasta S/. 80 por jornada. (Romero, 2011, p. 17).

En tercer lugar, destaca la accesibilidad al mercado. Mientras que para la comercialización de los cultivos lícitos se necesita transportar la producción hacia puntos de acopio, encontrando limitaciones en términos de accesibilidad vial, la adquisición de la producción de la hoja de coca se realiza directamente en la chacra, siendo muchas veces pagada por anticipado.

La coca se cultiva en principio porque el comprador te busca. Tú no buscas al comprador. Te engancha, te da una determinada cantidad de dólares para que asegure la próxima cosecha. La coca jala a nivel de productor porque para ellos no es difícil vender. (Entrevista a técnico de proyecto de desarrollo alternativo)

⁴ Datos obtenidos en entrevistas con técnicos y extensionistas agroforestales en zonas cocaleras del Alto Huallaga, en trabajo de campo realizado entre enero y junio de 2012.

Para cruzar los ríos es bien difícil, se comenzó a sembrar plátano y arroz, pero ¿quién nos compraba? Entonces optamos por sembrar coca, porque es más fácil. Ellos vienen de todos sitios y te compran coca, entonces involucran. Sacar el producto era más fácil. (Entrevista a excocalero)

En cuarto lugar, aunque con menor fuerza, se señala que desarrollar esta actividad era importante para generar aceptación en la comunidad. Así, más allá del factor económico, el cultivo cumple una función de cohesión social, en cierta medida potenciada por su ilegalidad. Así, en un escenario donde prima la colonización de agricultores provenientes de la sierra necesitados no solo de generar ingresos sino de pertenecer a una comunidad, «[...] los miembros de la comunidad aceptan como uno más al nuevo miembro siempre y cuando este siembre la hoja, porque a partir de ese momento todos ellos se encuentran inmersos dentro de la misma situación» (Romero, 2011, p. 18).

Como se observa, a pesar de que la hoja de coca parece no generar un impacto positivo en la economía local, existen importantes intereses tras suyo. Visto desde un enfoque de políticas públicas, los problemas tras el cultivo se dan en dos planos. El primero referido a las carencias de los pobladores que encuentran principalmente en la agricultura la salida para la cobertura de sus necesidades básicas insatisfechas. El segundo más inmediato, sobre las alternativas a las que recurren estos agricultores, quienes encuentran en el cultivo de hoja de coca, actividad agrícola que es la ocupación principal y dominante en la zona, un medio para cubrir estas necesidades insatisfechas muy en el corto plazo.

Así, la hoja de coca, aunque no genera rentabilidad ni riqueza, les permite tener recursos más rápido que otros productos, vender con mayor facilidad su cosecha, generar más empleo y, no menos importante para la población migrantes, pertenecer a una comunidad. La hoja de coca es un cultivo que se adapta a la principal actividad de la población y que, aunque no genera riqueza, ha provisto históricamente de recursos, ocupación e identidad, en un escenario plagado de carencias.

3. EL CONTROL DE CULTIVOS Y LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ANTIDROGAS PERUANA

La base de las políticas antidrogas en la mayor parte de los países del globo, parte de lo previsto en el marco normativo internacional, compuesto por tres tratados: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y; la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Este marco hace especial

énfasis en prohibir el desvío de sustancias, buscando asegurar la provisión de drogas para el comercio lícito, principalmente orientado hacia los fines farmacéuticos, médicos y científicos. La justificación de este enfoque se sustenta en los riesgos sociales, económicos, sanitarios y políticos que representa el desvío de las sustancias controladas.

La Convención Única de 1961 es la primera norma internacional que establece disposiciones para fiscalizar el cultivo del arbusto de hoja de coca, siendo incluida en la Lista I de estupefacientes controlados por el régimen internacional. No obstante, el régimen internacional deja una puerta abierta para permitir el uso de la hoja de coca (y otras plantas reguladas como estupefacientes) en aquellos territorios tales como el Perú, donde está demostrado que su consumo es parte de costumbres ancestrales y tiene fuerte arraigo con las tradiciones culturales vigentes. No obstante, están atados a la obligación de establecer mecanismos de control para su producción, comercio y consumo.

Las estrategias de control de cultivos que implementa el Perú derivan de este marco de obligaciones internacionales que ha asumido como Estado parte de los tratados que dan forma al sistema internacional de fiscalización de drogas. Este comprende como principales estrategias a la emisión de licencias para el cultivo lícito, los programas de Desarrollo alternativo en las zonas cocaleras, así como la erradicación de cultivos ilícitos.⁵ Así, el panorama completo de las estrategias de control de cultivos propuestas por el sistema internacional, se encuentra compuesto por:

- El *sistema de licencias y de comercialización monopólica de hoja de coca*, derivada de la obligación de los Estados parte de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 de constituir entidades encargadas de emitir licencias para el cultivo de la hoja de coca, adquirir el total de la producción elaborada lícitamente, incautar la hoja de coca elaborada ilícitamente, así como la gestión monopólica del comercio lícito de este producto vegetal⁶.
- La *erradicación de cultivos ilícitos*, que también deriva de las obligaciones contraídas con la adopción de la Convención Única, donde se establece que los Estados parte están obligados a arrancar de raíz aquellos arbustos de coca que crezcan en estado silvestre, así como a destruir los que se cultivan ilícitamente⁷. Esta obligación se complementa con la potestad de los Estados

⁵ El Perú es Estado parte de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 y la Convención sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes de 1988. En ambas normas internacionales se regula las estrategias de control de cultivos citadas. Sin embargo, en la Vigésima UNGASS de 1998, se define con mayor detalle los alcances de estas estrategias.

⁶ Artículos 23 y 26 de la Convención Única de Estupefacientes de 1961.

⁷ Artículo 26 de la Convención Única de Estupefacientes de 1961.

parte de definir la licitud de los cultivos de acuerdo a lo que se considere pertinente para proteger la salud pública y evitar el tráfico ilícito. En esa línea, si bien en un territorio puede existir consumo tradicional, de mediar una amenaza importante a la salud y peligro latente de desvío hacia el mercado ilícito, el Estado parte está facultado para disponer la prohibición del cultivo, con sus naturales consecuencias⁸.

- El *desarrollo alternativo*, que inicialmente fue previsto como desarrollo rural en la Convención sobre Tráfico Ilícito de 1988, pero que fuera progresivamente ampliándose y tomando mayor relevancia en el cuerpo de estrategias previsto por el sistema internacional, específicamente desde 2005 en que la Comisión sobre Estupefacientes acuerda fortalecer a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, en adelante), para la conducción de estrategias que integren un enfoque de desarrollo alternativo preventivo, dándole preeminencia sobre la erradicación⁹.

Resulta comprensible que la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011 (ENLDC, en adelante), se haya planteado como misión «[...] reducir drásticamente y sosteniblemente los impactos sociales, políticos, económicos y ambientales de la producción, tráfico y consumo de drogas[...]». La ENLDC 2007-2011 resume operativamente como es que el Estado comprendió el problema de la hoja de coca, así como las soluciones que propuso para atenderla. En ello, destaca que esta política de un rol protagónico al desarrollo alternativo, a la par que integra dentro del programa de interdicción tanto a la erradicación de cultivos ilícitos como al control monopólico del mercado legal. Así, la posición asumida por el Estado peruano en el periodo 2007-2011 para afrontar los cultivos de hoja de coca, puede resumirse en las siguientes ideas:

- El protagonismo del desarrollo alternativo, abarcando el desarrollo agrícola, la provisión de servicios sociales, la mejora de la infraestructura productiva, a fin de dinamizar una economía lícita.
- La erradicación como clave para resistir la expansión de la superficie destinada al mercado ilícito, tratándose de una de las pocas estrategias que ha logrado cumplir sus metas operativas anuales.

⁸ Artículo 22 de la Convención Única de Estupefacientes de 1961.

⁹ La Comisión sobre Estupefacientes, mediante la emisión de la Resolución 48/9 en el año 2005, eleva la categoría de esta estrategia, siendo posteriormente potenciada en julio del 2006 con la resolución 2006/33 emitida por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Con esta última resolución, se integra el concepto de Desarrollo Alternativo Preventivo que, como su nombre lo indica, señala que no solo se debe enfocar la acción en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos sino también en zonas y agricultores que puedan ser susceptibles de convertirse en cultivadores de coca, evitando así la aparición del efecto globo.

- La búsqueda de articulación entre la erradicación y el desarrollo alternativo, resaltando el interés expresado por el sistema internacional porque ambas estrategias tengan roles complementarios.
- La vocación por fortalecer la fiscalización de los cultivos lícitos. Así, la ENLCD reconoce a la gestión monopólica de la producción lícita como parte de la lucha contra las drogas.

Pasada la vigencia de esta estrategia, existen elementos para cuestionar la eficacia de este listado que hace operativa la toma de posición del Estado frente a los cultivos de hoja de coca. Esto ocurre aun cuando algunas de sus metas operativas hayan logrado cubrirse, puesto que la finalidad global de la estrategia ha estado lejos de lograrse. Según lo previsto por la ENLCD 2007-2011, mediante el control de cultivos se buscaba reducir en un 40% la superficie de cultivo de hoja de coca, así como lograr que la Empresa Nacional de la Coca (Enaco) cubra el 100% del mercado legal destinado al consumo tradicional. Como ya se ha señalado, la primera meta no se ha cumplido en estos años. Según reporta la propia Enaco, a la fecha solo logra comercializar menos del 30% de lo requerido para el consumo tradicional, calculado en unas 9000 toneladas anuales de hoja de coca¹⁰.

Se puede adelantar que esto último ha ocurrido debido a que tanto la formulación como la implementación del control de cultivos han carecido de una perspectiva integral del problema público (Moore, 1992, p. 196), suboptimizando el mismo al no atender adecuadamente los principales factores que incentivan a los agricultores cocaleros a involucrarse en esta actividad a pesar de su situación ilícita. Así, en su formulación, estos mecanismos tratan de manera diferenciada el acceso a mercados, precios atractivos, absorción de mano de obra, amortiguación del riesgo económico y cohesión social.

4. SUBOPTIMIZACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO EN LOS MECANISMOS DE CONTROL DE CULTIVOS

Como se sostiene, una de las limitaciones que presenta una política pública es la suboptimización del problema público. Se parte de la premisa que en la formulación de la política, se dejan de lado importantes componentes del problema, tanto por limitaciones en las capacidades estatales como por el enfoque tecnorracional que lleva a que una política pública pueda tener impactos medibles. Los mecanismos disponibles para el control de cultivos no han sido ajenos a

¹⁰ Documentos de trabajo entregados por Enaco en febrero del 2012, señalaban que las compras efectuadas el año 2011 alcanzaron las 2212.5 toneladas.

estas limitaciones, en gran medida, debido a que están directamente enfocadas a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, haciendo necesario que reporten logros relacionados con este ámbito.

Un camino para abordar esta suboptimización pasa por contrastar la naturaleza de cada uno de los mecanismos con los intereses que llevan a los agricultores a involucrarse en el cultivo ilícito de hoja de coca. Así, se propone revisar la manera en que el control monopólico del mercado lícito, la erradicación y el desarrollo alternativo, abordan la generación de recursos, la absorción de mano de obra, el acceso al mercado y la generación de identidad colectiva. Cada mecanismo se aproxima de manera diferenciada a cada elemento que compone el interés del agricultor cocalero.

a. Enaco, el sistema de licencias y monopolio de la hoja de coca

Con la promulgación de la ley 22095, Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, se asigna a la Empresa Nacional de la Coca (Enaco), la fiscalización de la producción lícita de hoja de coca. Uno de los grandes problemas en la implementación de esta estrategia de control de cultivos y que la ENLCD reconoce es la capacidad para cubrir la demanda lícita. Ante ello, Enaco se ubica en una compleja situación, puesto que el volumen de compra de hoja de coca por parte de Enaco ha disminuido notablemente, pasando de las 3109,3 a 2640,9 toneladas entre 2007 y 2010, llegando a las 2212,5 en 2011¹¹.

No obstante, el problema no es de producción, sino que la mayoría de los productores opta por no vender a Enaco debido a que genera menos recursos que venderla al narcotráfico. En efecto, mientras que la empresa estatal paga un máximo de S/.90 por arroba de hoja de coca de primera calidad, el contrabando o el mercado del narcotráfico llegan a ofertar hasta S/.120. Por eso, cuando los agricultores lícitos se encuentran obligados a vender toda su producción a esta empresa, bajo riesgo de ser incautada su producción y erradicados sus cicales, se ven perjudicados económicamente, pues otros compradores pueden pagar bastante más por su producción.

Naturalmente, esto tiene efecto inmediato en la posibilidad de generación de mano de obra, puesto que el agricultor, de dedicarse exclusivamente a vender a la empresa nacional, contaría con menor ingreso para contratar peones y jornaleros para el cultivo de la hoja. A esto hay que sumar las limitaciones operativas que tiene Enaco, no solo para comprar en chacra directamente, como si lo hace el agente del narcotráfico o el del contrabando, sino también para cubrir

¹¹ Información proporcionada por Enaco a marzo 2012.

todos los territorios donde existe hoja de coca. Sin embargo, Enaco ofrece una ventaja diferencial bastante atractiva a los agricultores: la posibilidad de ser legal. En buena cuenta, lo que el agricultor valora de venderle a la empresa, antes que los precios, es la oportunidad de contar con una acreditación con la cual protegerse de la erradicación de cultivos ilícitos.

b. Erradicación

En el Perú, esta labor la cumple el Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (Corah), cuyo principal objetivo es impedir el incremento de la superficie cocalera y el apoyar la protección de áreas naturales. Para tal efecto, el Corah establece un plan anual de erradicaciones, teniendo como meta un número determinado de hectáreas erradicadas. Entre 2007 y 2011, el Corah ha superado las diez mil hectáreas por año, y cubierto sus metas operativas de manera efectiva.

Si se contabilizan solo las hectáreas ubicadas en zonas de erradicación, se puede señalar que la efectividad del Corah cubre un margen significativo puesto el cumplimiento de sus metas a 2011 (10 290 ha) habría logrado cubrir una superficie equivalente al 62,9% de lo reportado para los departamentos donde los ejes operativos tienen presencia (Huánuco, San Martín y Ucayali, que suman 16 362 ha). Sin embargo, en total nacional de superficie cultivada que asciende a 62 500 ha, lo erradicado durante ese año representa solo el 16,5%. Con esto se puede argumentar que en términos operativos se trata de una medida bastante efectiva en las zonas donde se implementa.

No obstante, si se mira esta estrategia de cara a los intereses del agricultor cocalero, se tiene que genera un impacto grande en su capacidad de generar recursos, por el hecho que acaba totalmente con la superficie cultivada. Como consecuencia, el agricultor se ve imposibilitado tanto de contratar mano de obra como de acceder con su producto a algún mercado.

Comenzó (sic) las erradicaciones. Entonces ya para nosotros que tenemos familia era difícil. Si tu sembrabas una planta de coca, cuando estaba de cuatro, cinco meses lo arrancaban. Entonces nosotros no podíamos sostener a nuestra familia. (Entrevista excocalero)

Y no nos dedicábamos a sembrar otra plantación. Solamente coca. Entonces, cuando ya vino la erradicación, ya estábamos para cosechar. De nuevo venía la erradicación. Y así nos quedábamos sin nada, los hijos también se quedaban sin estudio, a veces de hambre. (Entrevista excocalero)

La coca daba plata, pero cuando venía la erradicación nos dejaba en cero, no nos dejaba para comer. Ni siquiera para dar propina a nuestros hijos. Era triste. (Entrevista excocalero)

Debido a esta afectación, esta estrategia es la que más reacciones del movimiento cocalero ha generado, siendo la que expresa de manera más agresiva la postura que tiene el Estado frente a los cultivos.

c. Desarrollo alternativo

La ENLCD 2007-2011 propuso un entramado más complejo de objetivos y acciones estratégicas. Así, sus planteamientos apuntan a generar propuestas productivas y de infraestructura económica y sostenible, mejorar la infraestructura para el desarrollo, consolidar la presencia de los organismos del Estado, y prevenir y recuperar la degradación del medio ambiente. Cabe señalar que, a diferencia de las otras dos estrategias de control de cultivos, el desarrollo alternativo no se implementa exclusivamente por parte del Estado¹². Existen otros operadores con financiamiento de diversas fuentes cooperantes que proponen enfoques diferenciados respecto al contenido de esta estrategia.

Algunos elementos muestran los avances positivos que ha tenido esta estrategia. En primer lugar, la base productiva de las catorce empresas dedicadas al procesamiento de productos apoyados por programas de Desarrollo Alternativo ha mostrado un sustancial incremento entre el año 2000 y el año 2011. Estas empresas han pasado de contar con 12 000 hectáreas con productos tales como café, cacao, palma aceitera o palmito, a ocupar un total superior a las 78 000 hectáreas. Así, la superficie dedicada a cultivos lícitos apoyados por estos proyectos ha pasado de representar poco menos de la tercera parte de las hectáreas de hoja de coca, a significar en 2011 un 25% más de la superficie cultivada con fines principalmente ilícitos. En segundo lugar, estas empresas han logrado importantes incrementos en el valor de sus ventas. Si para 2007 las catorce empresas citadas lograron ventas por US\$ 59 millones, a 2011 el monto global alcanzó los US\$ 151 millones. Si bien esto aún representa apenas un poco más de la tercera parte del valor de venta de la hoja de coca (US\$ 433 millones), significa un incremento del 300% en los últimos cinco años de trabajo de estos proyectos (UNODC, 2011).

A diferencia de la erradicación y del sistema de licencias y comercialización monopólica de la hoja de coca, el desarrollo alternativo propone atender de manera más clara y precisa los intereses de agricultor cocalero. Como se entiende, estos intereses llevan a recurrir al cultivo como medio para generar recursos que les permitan cubrir sus necesidades básicas. Así, el desarrollo alternativo ofrece

¹² Si bien el accionar del Corah se realiza en el marco de convenios bilaterales con Estados Unidos, la responsabilidad operativa de las acciones recae en una dependencia estatal.

integrar cultivos que devienen en una alternativa económica atractiva. Por un lado, algunos productos como el café, el cacao o la palma aceitera, son altamente demandados por el mercado nacional y extranjero, por lo que se pagan buenos precios. Los recursos generados permiten al agricultor contratar personal para el proceso del cultivo.

Yo veo que el cacao si le renta va ir bien. Yo tengo pedacitos de cacao que ya cosecho. Y ya vendo pues a veces 30 kilitos, 40 kilitos. (Entrevista excocalero)

De ahí ya hemos empezado a producir el cacao, palmito, palma, café, ganadería, arroz. Entonces todo eso suman un cambio en la economía y economía estable, donde que ya la coca se ha ido dejando porque los agricultores tomaban conciencia que el cacao era producto bandera, el café era producto bandera. (Entrevista excocalero)

Antes de conocer la palma, solamente era la coca. Nosotros dejamos de cultivar coca porque empezamos con la palma. La coca se tomaba tres meses para cosechar y para nosotros era bastante. Luego empezó a secarse y ya no podíamos pues. Por eso, cuando sembré mi palma, lo dejé. La palma para nosotros es rentable. (Entrevista excocalero)

Si bien existen aún limitaciones para el acceso al mercado debido a problemas de infraestructura, la presencia y crecimiento de las empresas asociativas ubicadas en las zonas cocaleras permiten ciertas facilidades para que los productores puedan colocar su producción. En términos de identidad comunitaria, progresivamente la pertenencia a asociaciones y agremiaciones de productores cafetaleros, cacaoteros y palmeros, va atrayendo a los agricultores por resultar más atractivo que ser catalogado como un productor ilícito. En esa línea, el desarrollo alternativo, aun con sus limitaciones, es la estrategia que se ajusta de mejor manera a los intereses que tienen los agricultores que encuentran en la hoja de coca un medio potencialmente reemplazable, abordando de mejor manera el trasfondo del problema público.

5. LA SUBOPTIMIZACIÓN DE LOS INCENTIVOS DEL AGRICULTOR COCALERO COMO BASE DEL PROBLEMA PÚBLICO

Como se observa, uno de los principales problemas del control de cultivos es que atacan la proliferación de la planta sin cubrir adecuadamente las carencias existentes. Naturalmente, esto se presenta de diferentes maneras en cada una de las estrategias. La que sin duda se encuentra más enfocada al cumplimiento de metas operativas es la erradicación, pero a su vez es la más lejana en cubrir el trasfondo del problema. El enfoque propuesto por el sistema internacional de fiscalización de drogas es que dicha estrategia sirva como complemento al desarrollo alternativo, a fin de desincentivar el cultivo en las zonas donde persiste.

Aun cuando logra desalentar el cultivo en algunos agricultores que tienen temor a perderlo todo, su principal misión es cumplir la meta planificada. De esa manera, se piensa la erradicación principalmente para reducir la superficie, mas no como un desincentivo para el agricultor.

La emisión de licencias y la gestión monopólica se encuentra en una especie de limbo, puesto que no puede promover la productividad de los agricultores, aunque necesita de su producto. Ello conlleva que este atado de manos para poder cumplir sus propias metas operativas. Enaco está impedido de pagar precios competitivos y de facilitar la compra en chacra, pues todo ello significaría incentivar el cultivo de un producto controlado. En el caso del desarrollo alternativo la figura es distinta, pues es la única estrategia planteada desde un enfoque de desarrollo rural, siendo la que tiene como prioridad aliviar la pobreza en las zonas afectadas por la presencia de cultivos ilícitos. Por ende, a pesar de sus limitaciones, no es extraño que no solo genere menos resistencias, sino que sea la única estrategia de control de cultivos demandada por los propios agricultores cocaleros.

Si bien esta última estrategia tiende a tener mejores resultados, en general, la principal limitación de las estrategias de control de cultivos es que se enfocan en atender metas operativas inmediatas, antes que el fondo del problema que lleva a los agricultores al cultivo ilícito. Es precisamente este aspecto al que refiere la suboptimización del problema público: acotar la atención de la política pública a la atención de una consecuencia de un problema mayor, antes que sus causas. Por ende, por mas que cada una de estas logre adecuadamente cubrir sus metas, la situación general se mantiene e, inclusive, se vuelve más problemática, tal como lo grafica la sostenida expansión de los cultivos durante la vigencia de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, David (2006). Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente. *Gestión Pública*, V(2), 319-347.
- Bardach, Eugene (1992). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- van Dun, Marialle (2009). Cocaleros: Violence, Drugs and Social Mobilization in the Post-Conflict Upper Huallaga Valley, Peru. Universidad de Utrecht.
- Hilgartner, Steve y Charles Bosk (1988). The Rise and Fall of Social Problems: a Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, 94(1), 53-78.
- Medellín, Pedro (1997). Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa. *Revista Reforma y Democracia*, 8.

- Montecinos, Egon (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un «problema público». *Cuadernos de Administración*, 20(3), 323-335.
- Moore, Mark (1992). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- O'Donnell, Guillermo y Oscar Ozlak (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2009). Perú, Monitoreo de Cultivos 2008. Lima.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011). Perú, Monitoreo de Cultivos 2010. Lima.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012). Perú, Monitoreo de Cultivos 2011. Lima.
- Romero, Eduardo (2011). Perfil antropológico del agricultor cocalero: historias, economías domésticas, percepciones. Un análisis comparativo de las zonas del VRAE y Aguaytía. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y una Vida sin Drogas, Devida.
- Segura, Francisco (2009). ¿Puede gestionarse la complejidad de los problemas sociales? Aportaciones de la teoría de la complejidad a la formulación de políticas públicas. *Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 23.