

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**“El impacto de las Estrategias de Control de Cultivos en la
Dinámica de la Defensa Política de la Hoja de Coca en el Perú”**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y
Gobierno**

AUTOR

Nicolás Zevallos Trigoso

ASESOR

Dr (c) Jaris Mujica

LIMA – PERÚ

2012



ÍNDICE

ÍNDICE	3
TABLAS, GRÁFICOS E ILUSTRACIONES.....	6
INTRODUCCIÓN	8
1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y MOVIMIENTOS SOCIALES: ELEMENTOS PARA ANALIZAR LA DEFENSA DE LOS INTERESES TRAS LA HOJA DE COCA.....	15
1.1 <i>Las políticas públicas como toma de postura del Estado: la racionalidad técnica en la comprensión institucional de los problemas públicos.-.....</i>	<i>15</i>
1.2 <i>La postura del Estado y la (ir) racionalidad de los movimientos sociales.-.....</i>	<i>18</i>
1.3 <i>Legitimación de las organizaciones intermediarias: la implementación como detonante.-</i>	<i>22</i>
1.4 <i>La postura estatal ante la hoja de coca: impacto del control de cultivos en el movimiento cocalero y sus intermediarios.-.....</i>	<i>27</i>
2. EL CULTIVO DE HOJA DE COCA COMO PROBLEMA PÚBLICO: CARACTERÍSTICAS, IMPACTO EN EL PERÚ Y LOS INTERESES DEL AGRICULTOR.....	33
2.1 <i>El desarrollo del cultivo de hoja de coca en el Perú como clúster del proceso productivo de derivados cocaínicos.-.....</i>	<i>33</i>
a. El cultivo ilícito como compartimento descentralizado.-	33
b. La historia de la articulación del cultivo a la producción de cocaína.-	35
c. Estructura de la producción y del mercado de hoja de coca.-	38
d. Compartimentalización y descentralización de la hoja en el Perú.-.....	40
2.2 <i>Las zonas cocaleras en el Perú: situación de los cultivos y de la población.-.....</i>	<i>42</i>
a. Evolución de la distribución de los cultivos.-	42
b. La situación de los ciudadanos en las zonas cocaleras.-.....	44
c. La agricultura como principal medio de generación de recursos.-.....	46
d. La hoja de coca en zonas agrícolas y las necesidades básicas.-.....	48
2.3 <i>La coca en la economía personal y local.-</i>	<i>49</i>
a. La hoja de coca en la economía personal y familiar.-.....	49
b. El impacto ficticio en la economía local.-	53
c. La hoja como parte del impacto del tráfico ilícito.-	55
d. La hoja de coca y la ficción del ingreso fácil.-	57

2.4	<i>Los intereses tras el cultivo de la hoja de coca: agricultura y necesidades básicas.-</i>	58
a.	Consulta a los agricultores.-	58
b.	El acceso a recursos económicos.-	59
c.	La pertenencia a la comunidad y otros motivos.-	61
d.	La razón tras el cultivo ilícito.-	62
2.5	<i>El cultivo de hoja de coca y el trasfondo del problema público.-</i>	63
a.	Naturaleza del problema público: los derivados cocaínicos como base.-	63
b.	El impacto actual de la proliferación del cultivo.-	65
c.	Las razones del agricultor.-	66
d.	El cultivo como consecuencia de un problema mayor.-	67
3.	EL CONTROL DE CULTIVOS COMO POLÍTICA ANTIDROGAS: LA RACIONALIDAD DE LA POSTURA DEL ESTADO ANTE EL PROBLEMA DEL CULTIVO ILÍCITO DE HOJA DE COCA.	69
3.1	<i>El marco institucional del control de cultivos: el Régimen Internacional y la política antidrogas peruana.-</i>	69
a.	Los valores del marco internacional tras la fiscalización de plantas de las que se producen estupefacientes.-	69
b.	El panorama de las estrategias de control de cultivos como desarrollo del régimen de fiscalización.-	73
c.	La postura del Estado: integración del control de cultivos en la política antidrogas peruana.-	75
d.	La estrategia de control de cultivos en el Perú en los últimos años.-	76
3.2	<i>El sistema de licencias y el comercio monopolístico: la Empresa Nacional de la Coca – ENACO.-</i>	78
a.	El marco institucional de ENACO.-	78
b.	La situación de ENACO: cómo funciona y a que se enfrenta.-	79
c.	Las limitaciones de ENACO y su impacto en el mercado de la hoja de coca.-	81
d.	Las licencias y el monopolio frente a los intereses del agricultor cocalero.-	83
3.3	<i>La erradicación de cultivos ilícitos: los logros operativos del CORAH.-</i>	84
a.	El tránsito de la erradicación en el marco institucional.-	84
b.	El Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga.-	87
c.	El impacto de la cobertura del CORAH.-	88
d.	La erradicación frente a los intereses del agricultor cocalero.-	91
3.4	<i>Una mirada distinta al control de cultivos: el Desarrollo alternativo.-</i>	92
a.	El espacio ganado por el Desarrollo alternativo.-	92
b.	Los componentes del Desarrollo alternativo.-	93
c.	La aplicación del Desarrollo alternativo en el Perú.-	95
d.	Desarrollo integral frente a los intereses del agricultor cocalero.-	99
3.5	<i>La racionalidad tras las estrategias de control de cultivos.-</i>	100
a.	La racionalidad de la fuente: la toma de postura del marco internacional y nacional.-	100
b.	Las estrategias de cara a los intereses de los agricultores cocaleros.-	101
c.	Las particularidades de cada estrategia de control de cultivos.-	104
d.	El problema de la racionalidad técnica: comprensión superficial del problema público tras el cultivo de hoja de coca.-	105

4. MOVIMIENTO COCALERO Y LA INTERMEDIACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS: RACIONALIDAD Y LEGITIMACIÓN EN LA DEFENSA DEL CULTIVO	108
4.1 <i>El movimiento cocalero peruano: racionalidad del discurso y la necesidad de organizaciones intermediarias.-</i>	108
a. El movimiento cocalero como reacción a la postura del Estado.-.....	108
b. El discurso del movimiento cocalero y los intereses del agricultor.-.....	109
c. Impacto de la racionalidad del discurso cocalero en las relaciones con otros actores.-.....	111
d. La racionalidad del discurso cocalero en sus relaciones con las organizaciones intermediarias.-.....	113
4.2 <i>La relación del movimiento cocalero con las organizaciones intermediarias.-.....</i>	114
a. El gremio cocalero en la génesis del movimiento.-	114
b. El tránsito hacia los partidos políticos.-	117
c. Sendero Luminoso y las organizaciones derivadas de su división.-.....	118
d. Particularidades de la intermediación y la racionalidad del movimiento cocalero.-.....	120
4.3 <i>El discurso de las organizaciones intermediarias frente al control de cultivos.-.....</i>	122
a. Las demandas del gremio cocalero.-	122
b. Las propuestas electorales pro cocaleras.-.....	125
c. Sendero Luminoso y el MPCP-VRAE frente al cultivo.-.....	128
d. Los discursos de defensa en las organizaciones intermediarias.-	130
4.4 <i>El accionar de las organizaciones intermediarias y la defensa del cultivo.-</i>	132
a. El gremio cocalero y la presión pública.-	132
b. Los partidos y la agenda electoral.-	135
c. El accionar de las organizaciones insurgentes en relación al cultivo.-	138
d. El sentido del accionar de las organizaciones intermediarias.-	141
4.5 <i>Efectos en la legitimación de las organizaciones como intermediarias de la defensa política.- ..</i>	143
a. La legitimación mediante la intermediación política.-	143
b. La debilidad de las ventanas de oportunidad.-.....	145
c. La debilidad de las organizaciones intermediarias.-	147
d. El efecto en la dinámica de las organizaciones.-	150
CONTROL DE CULTIVOS Y DEFENSA POLÍTICA: CONCLUSIONES SOBRE RACIONALIDAD Y DINÁMICA POLÍTICA TRAS EL CULTIVO DE LA HOJA DE COCA EN EL PERÚ	155
5.1 <i>La respuesta estatal ante el cultivo de hoja de coca en el Perú: racionalidad técnica y necesidades básicas.-</i>	155
5.2 <i>La dinámica del movimiento cocalero en la defensa del cultivo: discursos y acción de sus intermediarios.-</i>	158
5.3 <i>El impacto del control de cultivos en la deslegitimación de la defensa política.-</i>	162
5.4 <i>Una lectura final: ineficacia y deslegitimación en la pugna entre diferentes aproximaciones al problema público tras la hoja de coca.-.....</i>	166
BIBLIOGRAFÍA.....	171

TABLAS, GRÁFICOS E ILUSTRACIONES

Gráficos

Gráfico 1 Evolución de las Hectáreas de Cultivo de Hoja de Coca en Perú (1986 - 2011)	37
Gráfico 2 Evolución de la Superficie de Cultivos de Hoja de Coca por Departamento (2008 - 2011)	43
Gráfico 3 Precios de PBC y clorhidrato de cocaína en chacra (2008 - 2011)	56
Gráfico 4 Principal motivo por el cual la gente cultivaba hoja de coca	58
Gráfico 5 Producción de hectáreas auto declaradas en el padrón de ENACO, según productividad promedio regional al 2011	80
Gráfico 6: Superficie de hoja de coca y de cultivos del Desarrollo alternativo en el 2000 y 2011	97
Gráfico 7: Episodios de conflicto reportados que involucran a gremios cocaleros (2007 - 2011)	134
Gráfico 8: Demandas relacionadas a las estrategias de control de cultivos en conflictos sociales y acciones de protesta de gremios cocaleros (2007 - 2011)	135
Gráfico 9 Frecuencia de propuestas y críticas sobre hoja de coca y control de cultivos en planes de gobierno de candidatos electos a nivel distrital en zonas cocaleras en procesos del 2006 y del 2010*	138
Gráfico 10: Víctimas de las facciones de Sendero Luminoso según tipo (2000 - 2010)	139
Gráfico 11: Evolución de la incidencia de episodios conflictivos de gremios cocaleros (2007 - 2011)	150

Tablas

Tabla 1 Población en Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas en Distritos con más de 2mil hectáreas de cultivo en Ayacucho, Cusco, Huánuco y San Martín.....	46
Tabla 2 Porcentaje de población con ocupación agrícola y rama de actividad agrícola en diez principales distritos con cultivos de hoja de coca.....	48
Tabla 3 Participación potencial del valor de la hoja de coca en el PBI regional al 2011.....	54
Tabla 4 Producción potencial promedio por hectárea y valor de venta al 2010.....	60
Tabla 5 Objetivos, enfoques e interese de la normatividad aplicable a la región Andina en materia de drogas.....	70
Tabla 6: Valor potencial de la producción de hoja de coca de la superficie erradicada por el CORAH el 2011.....	91
Tabla 7: Intereses de los agricultores y estrategias de control de cultivos.....	103
Tabla 8 Ejes y propuestas de los gremios cocaleros.....	124
Tabla 9: Incidencias en operativos del CORAH en el Alto Huallaga (2007 - 2010).....	140
Tabla 10: Resultados electorales en distritos ayacuchanos del VRAE 2006 y 2010.....	151

Ilustraciones

Ilustración 1 Evolución de la Distribución Distrital de los Cultivos de Hoja de Coca (2008 - 2011).....	44
Ilustración 2 Estructura del mercado de la hoja de coca.....	83
Ilustración 3 Hectáreas de cultivo y distritos donde se cultiva de acuerdo a ejes operativos del CORAH.....	90

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la región andina es la principal y casi exclusiva zona de abastecimiento de derivados cocaínicos del mundo. Durante los últimos años, el Perú ha ido recuperando espacio en este mercado. Ello ha significado el aumento de su capacidad productiva, demandando cada vez mayor volumen de su principal e irremplazable insumo: la hoja de coca. Así de manera lenta pero sostenida, la superficie cultivada de hoja de coca en el Perú se ha expandido, lamentablemente dinamizada por la producción ilícita de derivados cocaínicos. Por ende, el cultivo de hoja de coca para fines ilícitos es concebido como un problema público que despierta el interés del Estado, pero también de una multiplicidad de actores vinculados estrechamente a esta actividad productiva.

Otros factores que van más allá de las condiciones geográficas han facilitado el asentamiento y expansión del cultivo de hoja de coca ilícita en el Perú como clúster inicial del ciclo productivo de derivados cocaínicos. Entre estos destacan la fragilidad de las instituciones políticas y las condiciones de pobreza y de pobreza extrema. En determinadas locaciones del país dedicadas

principalmente a la actividad agrícola, la conjunción de estos elementos ha permitido que el cultivo poco a poco devenga en eje central de su vida cotidiana, siendo protagonista de la construcción de importantes proyectos colectivos. Así, en valles como el Alto Huallaga la hoja de coca ilícita ha implicado la constitución de asentamientos humanos que luego se convirtieron en ciudades importantes para la dinámica política del país.

Juntando estas ideas, no se puede desconocer la importancia que ha tenido y mantiene la hoja de coca vinculada a la producción de cocaína para la sociedad peruana contemporánea. Lo que a finales del s. XIX y principios del s. XX fuera una industria legal que colocaba al Perú entre los principales abastecedores del mundo, y que desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días resulta una actividad ilícita que también coloca al país en la agenda global, ha tenido un importante impacto en la dinámica política nacional. Por ello, se propone estudiar el cultivo de hoja de coca desde esta dinámica, buscando comprender el impacto de las tensiones que se generan en torno al desarrollo del cultivo. Estas tensiones surgen debido a la postura crítica del Estado hacia el mismo y a los intereses de los actores que dependen de esta actividad para satisfacer sus necesidades y cumplir sus objetivos.

A fin de guiar el análisis, se plantea como pregunta principal *de qué manera las políticas de control de cultivos de hoja de coca en el Perú, han impactado en la dinámica del movimiento cocalero y sus estrategias de defensa política*. Para responder a esta pregunta de manera preliminar, se plantea como hipótesis

que el Estado peruano tiene una postura crítica frente al cultivo de hoja de coca, de manera que asume la necesidad de controlar el desarrollo de esta actividad agrícola. Para tal efecto, cuenta con estrategias de control de cultivos que, enmarcadas dentro de una estrategia de lucha contra las drogas, acota la comprensión del trasfondo del problema público, enfocándose a dar una respuesta técnica y administrativa medible de su implementación, descuidando una atención integral de la problemática. Como respuesta a esta postura estatal, redes de actores e individuos articulados en torno a esta actividad productiva, dan vida a un movimiento social cocalero, cuyo discurso prioriza la defensa del cultivo como medio para que los agricultores puedan satisfacer sus necesidades básicas. En la confrontación pública, los intereses y el discurso del movimiento cocalero son intermediados por tres organizaciones políticas, con las cuales ha mantenido estrecha relación desde su génesis, a pesar de que sus estrategias puedan llegar a ser contradictorias entre sí. Sin embargo, durante los últimos años las estrategias de control de cultivos no han representado un mayor riesgo para los intereses cocaleros, asunto que, sumado a la poca eficacia de estas organizaciones políticas intermediarias, ha mermado la relación de intermediación. Por este motivo, las organizaciones intermediarias han perdido fuerza para lograr sus propios objetivos, a la parte que el movimiento cocalero, si bien subsiste en tanto el Estado mantiene su postura crítica hacia el cultivo, ha pasado a una etapa de latencia.

De modo que se pueda analizar esta respuesta preliminar, se plantean tres preguntas secundarias:

- ¿Cuál es el trasfondo del problema público en el cultivo de la hoja de coca en el Perú?
- ¿Cómo se plasma la postura estatal sobre el cultivo de hoja de coca en las estrategias de control de cultivos implementadas en los últimos años?
- ¿Cómo se ha desarrollado la defensa del cultivo de hoja de coca desde el movimiento cocalero en su relación con las organizaciones políticas intermediarias?

El estudio propone realizar un análisis descriptivo de la manera en que se ha desarrollado el control de cultivos y la defensa política de los mismos entre el 2007 y el 2011. Para tal efecto, se han consultado tanto fuentes primarias como secundarias. Respecto a las fuentes primarias, se han efectuado entrevistas a especialistas en la materia, así como entrevistas no estructuradas a personal de campo, comunicadores sociales y agricultores de las zonas cocaleras. De la misma manera. Esta revisión ha sido complementada con observación de campo entre los años 2010 y 2012 en las zonas del VRAE y del Alto Huallaga, así como con encuestas aplicadas durante la realización de diversas investigaciones con fines laborales. Sobre las fuentes secundarias, se han revisado informes de desempeño de las acciones de control de cultivos, reportes institucionales sobre el desarrollo de la actividad cocalera, informes policiales sobre la presencia de acciones criminales relativas a la misma, informes de la Defensoría del Pueblo en materia de conflictividad social en

zonas cocaleras y, de manera complementaria, reportes periodísticos sobre las acciones de defensa de los intereses cocaleros en lapso estudiado. El análisis se circunscribe territorialmente a las cuencas cocaleras del Perú, haciendo mayor énfasis en las zonas del Alto Huallaga (departamentos de Huánuco y San Martín), del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (departamentos de Ayacucho, Junín y Cusco), de La Convención – Lares (departamento de Cusco), del Aguaytía (departamento de Ucayali), así como del Kosñipata (departamento de Cusco) y de San Gabán (departamento de Puno). Es en estas zonas que durante los últimos años ha existido mayor manifestación de acciones de defensa de los intereses cocaleros frente a frente al control de cultivos.

Como punto de partida, la primera sección plantea los elementos teóricos propuestos para el análisis del cultivo como problema público, las políticas de control de cultivos, la emergencia del movimiento cocalero y la relación con las organizaciones políticas intermediarias. Seguidamente, la segunda sección se detiene en el análisis de la hoja de coca como problema público, a fin de explorar el papel que ha jugado en el Perú como clúster del tráfico ilícito de drogas a lo largo de la historia, la situación de las zonas cocaleras y de la población que vive en ellas, el impacto del cultivo en la economía local y personal, hasta llegar a analizar por qué los agricultores se interesan en involucrarse en el cultivo, a pesar de la poca rentabilidad personal y comunitaria del mismo.

Otro de los elementos, la estrategia de control de cultivos, será analizado en la tercera sección. Para ello, se propone revisar el marco institucional de donde emerge el control de cultivos, describiendo como el Perú asimila los planteamientos del régimen internacional de fiscalización de drogas. Seguidamente, se analizan el marco institucional específico, la situación, las limitaciones y el impacto de la erradicación, el sistema de licencias y de comercio monopólico y el Desarrollo alternativo, a fin de aterrizar en la manera en que estas estrategias se relacionan con los intereses de los agricultores cocaleros.

Como cuarta sección, se propone analizar la dinámica de la defensa política del cultivo desde el movimiento cocalero y su relación con las organizaciones políticas intermediarias. Para ello, se explora inicialmente la racionalidad y discurso del movimiento cocalero, así como la necesidad de verse intermediado por organizaciones políticas. Seguidamente, se analiza la relación que el movimiento cocalero ha construido con estas organizaciones intermediarias, para posteriormente describir como estas recogen su discurso y despliegan acciones de apoyo para resistir el impacto de las políticas de control de cultivos. Finalmente, se analiza cómo se ha visto afectada la relación entre el movimiento y las organizaciones intermediarias, dados los resultados del control de cultivos.

Al término del estudio, se plantean conclusiones sobre la postura estatal frente al cultivo de hoja de coca, la dinámica seguida por el movimiento cocalero para

responder a tal postura y el impacto de este proceso en la situación del movimiento y de las organizaciones políticas. El estudio cierra haciendo una revisión final a la hipótesis propuesta, planteando a su vez alternativas para que el control de cultivos tenga un mejor impacto, en el marco de las políticas nacionales de lucha contra las drogas.



1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y MOVIMIENTOS SOCIALES: ELEMENTOS PARA ANALIZAR LA DEFENSA DE LOS INTERESES TRAS LA HOJA DE COCA

1.1 Las políticas públicas como toma de postura del Estado: la racionalidad técnica en la comprensión institucional de los problemas públicos.-

Un problema público no es un hecho cualquiera. Segura (2009) argumenta que, si bien toda comunidad presenta problemas, solo algunos logran que la autoridad intervenga. Para ello, se necesita que adquieran reconocimiento público, lo cual implica cierta notoriedad generada por la movilización de los actores interesados. En tal sentido, la atención de un problema colectivo por parte de la autoridad, devendría en la etapa final de un proceso político de priorización que, a grandes rasgos, estaría comprendido por al menos tres momentos:

- 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, y

- la integración del problema en la *agenda institucional* del gobierno, es *decir, la traducción en una propuesta de política.*

Coob y Elder (1971: 906) argumentan que la agenda sistémica siempre va a resultar más amplia y general que la agenda institucional. Esto ocurre pues la segunda se encuentra acotada por la capacidad y los recursos que tiene el gobierno para para cubrir la lista de necesidades colectivas (O'DONELL & OZLAK, 1981: 110). Por ello, el proceso político antes reseñado busca estratificar los problemas sociales, a fin de que los prioritarios sean atendidos con los recursos que tiene el Estado, a través de las políticas públicas (HILGARTNER & BOSK, 1988: 57). Este proceso político tiene también otra consecuencia, puesto que una política pública no solo determina que problema se va a resolver, sino que a su vez señala de qué manera considera el Estado que debe ser resuelto. Por ello, O'Donell y Oszlak (1981: 13), señalan que una política pública no es solo un conjunto de acciones con las que el Estado busca resolver el problema, sino que, a la par, también determina la postura del Estado frente al problema. El simple hecho de considerarlo como problemático ya implica una toma de posición. A esto habría que sumar que, según argumenta Medellín (1997), las políticas públicas también señalan como se encuentra institucionalizada la relación entre el Estado y la colectividad, manifestando las *formas, relaciones y significados* existentes en la interacción Funcionario-Ciudadano, al momento de atender un problema colectivo.

En ese orden de ideas, una política pública puede ser entendida como la toma de postura institucional del Estado en la que, de acuerdo a sus capacidades y recursos, determina 1) que problemática de la colectividad piensa atender, aceptando su categoría de problema público, 2) de qué manera considera que este asunto debe ser atendido y 3) quiénes y de qué manera deben hacerlo deben relacionarse con él para atenderlo.

Según Lorenc (2005), esta postura institucional denominada política pública va a cumplir una importante función simbólica, dando cuenta del grado de conflictividad que se genera frente a la atención que hace el Estado a un problema público. El primer motivo de conflicto será la distancia entre la agenda sistémica y la agenda institucional, puesto que la respuesta de la segunda, implicará una comprensión más acotada del problema de lo que se propone en la primera. De acuerdo a Bardach, (citado en MONTECINOS, 2007: 330) esta exclusión puede derivar en la sub-optimización de los problemas públicos, puesto que en la política se recoge un problema menor, dejando de lado la comprensión más amplia que lleva a la colectividad a explicar el problema de manera más completa. En una línea semejante, Moore (1992: 196) señala que las políticas llegan a diferir en sus ámbitos de acuerdo a la manera en que se aproximan a los problemas, ya sea para atacar sus síntomas o para atender sus causas de raíz. De acuerdo a Wildavsky (citado en ARELLANO, 1996: 319), esta dificultad va más allá de un mero asunto de recursos, pues las políticas públicas tienen genéticamente impreso un enfoque tecno-racional que las lleva a acotar la comprensión del problema, a fin de

alcanzar resultados objetivos y medibles. Es por ello que logran dar logran dar buenos resultados ante problemas sencillos y en sociedades homogéneas, pero les resulta difícil responder adecuadamente en contextos complejos.

En ese orden de ideas, la toma de postura institucional que representan las políticas públicas, va a ser fuente potencial de conflicto. Uno de los motivos de este es el alcance que tiene al atender un problema, puesto que su racionalidad técnica puede significar la exclusión de componentes importantes para otros actores del colectivo. Ello porque, en palabras de Wildavsky (citado en ARELLANO, 1996: 323), la política pública, lejos de comprender plenamente el problema público, lo reconstruye. Esta reconstrucción deviene en una definición operativa a la que el Estado puede responder (MONTECINOS, 2007: 329).

1.2 La postura del Estado y la (ir) racionalidad de los movimientos sociales.-

Como señala Arellano (1996: 333), la racionalidad de las políticas públicas es solo una forma posible de generar el significado de un problema y de establecer las relaciones para resolverlo. En la colectividad existen otras maneras de abordarlo. Así, la solidaridad, la identificación o el compromiso, no necesariamente buscan la eficiencia y maximización de los recursos, a diferencia de la mirada impresa en la estructuración de las políticas públicas (SEGURA, 2009).

Esta confrontación de aproximaciones implica que actores con racionalidades diferentes estatal se movilicen (O'DONELL & OZLAK, 1981: 115-116). Por ello, la toma de postura del Estado impacta en la dinámica del colectivo, llevando a que la confrontación moldeen otros actores, instituciones y discursos opuestos, generando un escenario heterogéneo (MEDELLÍN, 1997). A su vez, los comportamientos de estos actores tienen a modificar el panorama de las relaciones sociales, afectando el universo y la jerarquización de los problemas públicos. Ello aumenta aún más la complejidad del panorama, generando contexto diverso y cambiante (O'DONELL & OZLAK, 1981: 110). Entre las diversas formas en que se estructuran las posiciones contrarias al Estado, se encuentran los *movimientos sociales*. Desde estos, la colectividad reta la racionalidad técnica con la que el Estado plantea abordar un problema público.

De acuerdo a Kolb (2000: 19), un movimiento social estaría constituido por redes de grupos e individuos que comparten una identidad colectiva y cuyo objetivo es tratar de prevenir, alcanzar o resistir un cambio social. Tarrow (citado en VAN DUN, 2009: 214) señala desde una perspectiva clásica que la existencia de un movimiento social requiere 1) un sentido de solidaridad fuertemente enraizado, 2) identidad colectiva y 3) oportunidad política. Por su parte, Touraine (1999), quien analiza el fenómeno desde los *nuevos movimientos sociales*, señala que no se requiere de la oportunidad política, bastando una oposición al orden imperante desde una serie de valores esenciales para un conjunto de la sociedad. De acuerdo a Meyer (2004: 134),

estas oportunidades no necesariamente deben ser formales o permanentes para consistir en elementos clave para la emergencia de movimientos sociales. En tal sentido, *mirando el fenómeno en el contexto de las políticas públicas, un movimiento social devendría en un conjunto de redes de grupos e individuos caracterizados por su sentido de solidaridad e identidad colectiva, que se movilizan en oposición a la institucionalidad de una postura estatal ante un problema público, por considerar que representa un orden imperante contrario a sus valores.*

Aludiendo a esta confrontación con el Estado, Özen & Özen (2010: 36) sostienen que existe una relación bidireccional entre las políticas públicas y los movimientos sociales. Junto a que la toma de postura del Estado puede generar movilización social, esta movilización puede influenciar en los contenidos de las políticas públicas. De esta manera, si un movimiento social se siente efectiva o potencialmente afectado por determinada política, puede apostar por movilizarse a fin de resistir el impacto negativo o promover un impacto positivo de la misma. En línea con las ideas ya desarrolladas, esta movilización sienta sus bases en la existencia de dos racionalidades distintas para abordar un mismo problema público. De acuerdo a Jenkins y Perrow (1977: 250), la particularidad es que una de estas responde a la proliferación del descontento ante el orden imperante que representa la toma de postura del Estado. La otra está parametrada por la necesidad de efectividad en el cumplimiento de metas burocráticas y administrativas, además de estar acotada por la disponibilidad de recursos públicos

Aun cuando la postura del Estado esté en cuestionamiento, la institucionalidad por este definida marca el camino a seguir, determinando que cosa es lícita y que cosa no lo es. No obstante, si se trata de un movimiento social que emerge en el contexto de la toma de postura del Estado, el mismo no solo va a significar una crítica a la lectura acotada del problema, sino también un reto a los parámetros definidos para la interacción con los actores sociales interesados e involucrados. Por ello, la racionalidad que el Estado plasma en su institucionalidad no es solo cuestionada en el fondo, sino también en términos de la forma en que se encuentra estructurada (KOLB, 2000: 19). Según Meyer (2003: 30), los movimientos sociales representan retos organizados que usan un amplio rango de tácticas y estrategias dentro o fuera de la política convencional, a fin de lograr sus propios objetivos, por lo que puede apelar a tácticas que pueden ser o no legales o institucionalizadas.

En ese orden de ideas, esta movilización social generada por oposición a una postura estatal, puede oscilar entre la legalidad y la ilegalidad, a fin de defender sus valores e intereses. Esto se ve facilitado por la multiplicidad de organizaciones e individuos con naturalezas distintas que pueden integrarse y/o vincularse a un movimiento social. En el caso particular de las políticas públicas, el fenómeno resulta más interesante puesto que, desde ambos planos, lo que se busca es incidir en la institucionalidad Estatal. Así, se puede recurrir a acciones ilegales a fin de conseguir resultados legales, tal como se verá más adelante en la interacción del movimiento social y los grupos

insurgentes. De igual manera, se puede buscar la protección de actividades ilícitas por medios legales, tal como se observa con la defensa de una actividad ilegal desde los partidos políticos en arenas electorales. En ese escenario, la racionalidad que sigue el Estado está lejos de poder explicar la diversidad y diferenciación generada por el proceso cooperativo del movimiento social (ARELLANO, 1996: 326).

1.3 Legitimación de las organizaciones intermediarias: la implementación como detonante.-

A pesar de su vocación por influenciar en una política y de que se trata de colectivos de gran magnitud, los movimientos sociales carecen del poder suficiente para participar por sí mismos en el proceso formal de estructuración de políticas públicas (ÖZEN & ÖZEN, 2010: 33). La participación en las arenas institucionales es altamente restrictiva, encontrándose abierta solo para que determinadas organizaciones logren integrarse en el sistema de presión que influye en la formulación de políticas. Asimismo, para incidir en la política desde fuera de las mismas, es necesario recurrir a organizaciones con capacidad de acción al margen de la legalidad (COOB & ELDER, 1971: 896). Para ambos frentes, el movimiento social se encuentra en la necesidad de construir alianzas políticas con organizaciones capaces de moverse ya sea dentro o fuera del margen legal e institucional, a fin de que sus reclamos se hagan visibles con algo de éxito (GIUGNI & PASSY, 1998).

Para entender cómo operan estos intermediarios, se hace necesario definir las arenas en las que se mueven. De acuerdo a Jasper (2002: 5), las arenas políticas están compuestas por reglas y recursos que canalizan determinado tipo de acciones, generando a la par ciertos resultados. De acuerdo a su naturaleza, cada arena habrá de asimilar tipos de acción diferenciada, dando cabida a su vez a formas de organización diferentes. Estas organizaciones abordarán los problemas de acuerdo a los criterios específicos de su campo de acción (LORENC, 2005). Ocurrirá a su vez que cuando las arenas legales no tengan capacidad de resolver los conflictos en torno a una política, se generarán alternativas extra institucionales y extralegales (MEDELLÍN, 1997).

Aludiendo a las organizaciones intermediarias materia de estudio, cuando se trate de la intermediación de los intereses del movimiento social en la arena de la representación política en la toma de decisiones, serán los partidos políticos quienes deban asimilar sus propuestas, por ejemplo, en sus plataformas electorales. Cuando se trate de generar presión pública, arena menos institucionalizada que la anterior, serán las organizaciones gremiales quienes asuman estos intereses en sus acciones de protesta. En los extremos en los que el movimiento social sea intermediado por grupos insurgentes en el margen de arenas extralegales, el direccionamiento de sus actos violentistas estará relacionado con los intereses del colectivo. Este último tipo de intermediación extralegal y extra institucional ocurre aun cuando para Touraine

(1999), recurrir a la violencia es uno de los principales peligros que amenazan la formación de los nuevos movimientos sociales.

Como señala Jasper (JASPER, 2002: 5), el movimiento social puede recurrir simultánea o alternativamente a estas diferentes arenas, requiriendo la intermediación de diferentes organizaciones, de acuerdo a la conveniencia de los resultados que logre conseguir en cada una de estas. Como se ha señalado ya, esto puede llegar a implicar, desde una lectura institucionalista, cierta inconsistencia, pues llevaría a buscar resultados lícitos mediante acciones ilícitas y viceversa. La interacción se vuelve aún más compleja si se tiene en cuenta que el Estado tiene varias facetas al ser ejecución de la política, causa de la adopción de nuevas políticas y generador de estructuras burocráticas especializadas en la implementación de las mismas (O'DONELL & OZLAK, 1981: 117). En cada uno de estos aspectos, el Estado brinda un punto de acceso para su interacción con el movimiento social. Lo que torna la interacción más compleja es que desde cada arena se podrá generar un resultado distinto ante cada uno de estos aspectos.

Pero no solo los objetivos, las arenas y los aspectos van a determinar los criterios de selección (alternativa o complementaria) de las organizaciones intermediarias por parte del movimiento social. También se analizarán las capacidades de estas organizaciones para lograr los resultados esperados. Con ello, la selección de las organizaciones intermediarias va a operar en dos planos. Por un lado, de acuerdo a la arena política desde la cual se quiere

interactuar con el Estado. Por otro, de acuerdo a la capacidad de la organización intermediaria para alcanzar los objetivos en su respectiva arena política. En este caso, debido a que estas organizaciones son externas al movimiento social, requieren legitimarse como intermediarios efectivos para canalizar los intereses del movimiento y así ser seleccionados. Ello ocurre incluso en el caso de las organizaciones gremiales puesto que, aun cuando son los que tienen mayor vinculación orgánica, se trata de entidades operativamente diferenciadas del movimiento social (TILLY, 1993: 18).

Si bien la existencia de una política como toma de postura estatal significa la potencial emergencia de un movimiento social (O'DONELL & OZLAK, 1981: 125), algunas situaciones concretas van a servir como detonadores para el accionar de estas organizaciones como intermediarias (MEDELLÍN, 1997). Si bien Touraine o Tarrow cuestionan la necesidad de una ventana de oportunidad para que un movimiento social exista, los hechos detonantes sirven para analizar el estado del movimiento. Si se tiene en consideración que el movimiento social fluctúa entre la latencia y la visibilidad (CHIHU & LÓPEZ, 2007), los hechos detonantes, antes que generadores de movimientos sociales, son aspectos que alimentan su visibilidad. En ese orden de ideas, si bien el movimiento social surge como respuesta a la posición que toma el Estado respecto a un problema público, su movilización entre la visibilidad y latencia dependerán de la emergencia de hechos que, respondiendo a esa toma de postura, puedan afectar sus intereses.

En esa línea, la mera existencia de la política no va a conllevar necesariamente que los movimientos sociales se relacionen activamente con organizaciones intermediarias. Será la emergencia de situaciones detonantes derivadas de estas políticas las que lleven al movimiento social a seleccionar una arena y junto a ello, a una organización que intermedie por ellos, a fin de responder ante la amenaza. En este proceso pueden ocurrir dos cosas. Por un lado, que la organización demuestre poca capacidad para fungir como intermediario, dado que resulta poco efectiva para aminorar el impacto del hecho detonante en los intereses del movimiento social. En ese caso, la organización intermediaria se deslegitima, obligando al movimiento a seleccionar entre sus otras alternativas posibles. Por otro lado, puede ocurrir que el hecho detonante no logre configurar una real amenaza para los intereses del movimiento social, haciéndose innecesario recurrir a organizaciones intermediarias, debilitándose progresivamente la relación entre estas.

Ambas situaciones afectan directamente la dinámica de las organizaciones intermediarias. En sus estudios sobre las relaciones entre grupos insurgentes y comunidades, Felbab-Brown (2005) sostiene que en esta interacción existe una ganancia mutua, puesto que cuando un grupo insurgente protege a los integrantes de la comunidad, no solo ganan estos con la tutela de sus intereses, sino que los primeros, al verse legitimados, obtienen capital político para desarrollar sus acciones bélicas. Esta misma perspectiva se puede extender a la relación entre el movimiento social y los partidos políticos o a las organizaciones gremiales. En el caso que demuestren ser intermediarios

eficaces, los partidos políticos podrán gozar de la aceptación electoral que les permita cumplir con su objetivo de formar gobierno y las organizaciones gremiales podrán acceder a los recursos humanos y económicos para cumplir con su objetivo de ejercer presión pública de manera efectiva.

En ese orden de ideas, la intermediación también es una relación bidireccional entre el movimiento social y las organizaciones mencionadas. El movimiento social requiere de la organización intermediaria para proteger sus intereses frente a la toma de postura del Estado. Las organizaciones requieren del movimiento social para que les brinden el apoyo necesario para sus propios objetivos, incluyendo a aquellos que benefician al propio movimiento. Si durante la emergencia de situaciones detonantes estas organizaciones no se muestran efectivas, perderán el capital político ganado. Si estas mismas situaciones no llegan a configurarse como una amenaza cierta, la relación será innecesaria.

1.4 La postura estatal ante la hoja de coca: impacto del control de cultivos en el movimiento cocalero y sus intermediarios.-

Las ideas propuestas en las secciones anteriores, plantea el marco teórico para analizar la dinámica que ha seguido el movimiento cocalero en el Perú durante los últimos años, de cara a la implementación de las estrategias de control de cultivos. Se parte de la idea que la operatividad y los resultados de la

erradicación, el Desarrollo alternativo y el sistema de licencias y comercialización monopólica, ha tenido un impacto en la visibilidad del movimiento, influyendo en sus relaciones con una serie de organizaciones políticas.

Aplicando de manera específica las ideas planteadas, proponemos entender en primer lugar que el Estado peruano ha tomado una postura frente a la proliferación de cultivos de hoja de coca, considerando tal situación como un problema público. Por su naturaleza, *esta toma de postura acota la comprensión de este problema, determinando metas operativas al alcance de los recursos disponibles y un enfoque técnico para la medición de los logros, principalmente referidos a controlar cuantitativamente la expansión de los cultivos.* Asimismo, define cual es el marco institucional para integrar cualquier modificación en esta comprensión, limitando el número y tipo de actores que pueden asistir en el proceso de formulación de las políticas derivadas de esta concepción tecno-racional.

En segundo lugar, esta postura estatal contra la proliferación de los cultivos se enfrenta a otras racionalidades que conciben el problema de manera menos administrativa e institucional. El descontento generado en torno a esta postura plasmada en un acercamiento tecno-racional, ha permitido que emerjan redes de organizaciones e individuos identificados con los agricultores cocaleros, que se movilizan solidariamente a fin de responder de manera colectiva a la política estatal. Se trata de la emergencia de un movimiento cocalero, que encuentra

en el cultivo otros valores que, según interpretan, el Estado no aprecia. Para cuestionar esta postura estatal, el movimiento cocalero aprovechará la heterogeneidad de las organizaciones e individuos que conforman sus redes, a fin de desplegar estrategias dentro y fuera del marco institucional que establece el Estado. *Así, el movimiento social cocalero cuestiona la postura estatal de manera integral, no solo en el fondo de la comprensión del problema, sino también en la forma que ha definido para involucrar a otros actores en la resolución del mismo.*

En tercer lugar, para responder a esta política estatal, el movimiento cocalero requiere el apoyo de organizaciones que funjan de intermediarias, pues per se no logra el poder suficiente para influir en el desarrollo de estas políticas contra la proliferación de cultivos. Estas organizaciones le van a permitir integrar sus intereses en diferentes arenas donde se encuentra en discusión la racionalidad con la que el Estado comprende el problema público. En este punto hay que remarcar que, debido a que el Estado tiene varias facetas en la dinámica de las políticas públicas, las arenas mencionadas van a responder de manera diferenciada a cada aspecto cubierto por la institucionalidad estatal. Así, cada arena puede responder de manera diferente a la ejecución de la política, a la generación de nuevas políticas o a la estructura burocrática para la implementación de las mismas. De esa manera, los partidos políticos le van a permitir insertarse en la arena de la representación política, las organizaciones gremiales van a servir como intermediarios en la arena de la presión pública, mientras que, en el extremo más alejado de la institucionalidad y legalidad, las

organizaciones insurgentes van a tutelar sus intereses en la arena del accionar armado. La particularidad de este despliegue es que, de acuerdo a los resultados que logre en cada frente, *el movimiento cocalero llegará a apelar a situaciones que, desde la racionalidad de la institucionalidad estatal, pueden resultar inconsistentes, tales como recurrir a mecanismos institucionales para proteger una actividad ilícita, como a apelar a organizaciones extra-legales para lograr un cambio en la institucionalidad del Estado.*

En cuarto lugar, las organizaciones intermediarias encontrarán la oportunidad para ejercer la defensa de los intereses del movimiento cocalero en determinados hechos detonantes como, por ejemplo, la implementación de estrategias de control de cultivos. *En este proceso está en juego tanto la visibilidad y latencia del movimiento, como la relación entre este y las organizaciones intermediarias.* Siguiendo esa línea, se abre la siguiente gama de alternativas que en la realidad van a presentarse en diferente magnitud:

- La implementación de las estrategias de control de cultivos representa una amenaza cierta a los intereses del movimiento cocalero, quienes encuentran en las organizaciones intermediarias efectivos para su defensa. En este escenario, la relación se fortalece, a la par que la legitimidad de la organización intermediaria y se hace más visible el accionar del movimiento.

- La implementación de las estrategias de control de cultivos representa una amenaza cierta a los intereses del movimiento cocalero, pero no encuentran en las organizaciones intermediarios efectivos para su defensa. En este escenario, la relación se debilita, a la par que las organizaciones pierden legitimidad y está en riesgo la visibilidad del movimiento.
- La implementación de las estrategias de control de cultivos no representa una amenaza cierta para el movimiento cocalero. Aun cuando encuentran en las organizaciones intermediarios efectivos para su defensa, se hace poco necesaria, por lo que se debilita la relación con estas, decayendo su legitimidad, a la par que el movimiento cocalero pierde visibilidad.
- La implementación de las estrategias de control de cultivos no representa una amenaza cierta para el movimiento cocalero. A la par, no encuentran en las organizaciones intermediarios efectivos para su defensa. En esa línea, se debilita la relación con estas, decayendo su legitimidad, a la par que el movimiento cocalero pierde visibilidad.

Finalmente, *el debilitamiento de las relaciones y la pérdida de legitimidad de las organizaciones intermediarias, va a tener impacto en la capacidad de estas últimas para poder alcanzar sus propios objetivos, al ver mermada su acumulación de capital político.* Sin el apoyo del movimiento cocalero, los

partidos políticos que los defendían perderán el apoyo necesario para participar exitosamente de procesos electorales, las organizaciones gremiales perderán el acceso a recursos humanos y económicos para movilizarse y los grupos insurgentes perderán la aceptación para llevar a cabo sus acciones armadas. En caso contrario, de darse la necesidad de contar con organizaciones intermediarias y estas cumplen eficientemente, contarán con el capital político necesario para llevar a cabo sus propios objetivos, beneficiando en el camino al propio movimiento cocalero con la tutela de sus intereses.

Con estos elementos, en los siguientes capítulos se plantea analizar el fondo del cultivo de hoja de coca como problema público, la respuesta que dan a este las políticas de control de cultivos, la reacción del movimiento cocalero a este despliegue estatal, y las consecuencias que tiene este proceso en la dinámica del movimiento cocalero y sus organizaciones intermediarias.

2. EL CULTIVO DE HOJA DE COCA COMO PROBLEMA PÚBLICO: CARACTERÍSTICAS, IMPACTO EN EL PERÚ Y LOS INTERESES DEL AGRICULTOR

2.1 El desarrollo del cultivo de hoja de coca en el Perú como clúster del proceso productivo de derivados cocaínicos.-

a. El cultivo ilícito como compartimento descentralizado.-

Para del Olmo (1975), el tráfico ilícito de derivados cocaínicos, al tratarse de estupefacientes derivados de plantas, es una actividad agroindustrial cuya integración comercial tiene alcance planetario. Así, la hoja de coca que se cultiva ilícitamente en países como Bolivia, Colombia o Perú, termina en calles de las grandes capitales del mundo luego de ser transformada en cocaína y transportada para su comercialización. Para responder a las actuales características del mercado global, Kenney (2007) sostiene cada clúster debe *compartimentalizarse* y *descentralizarse*, a fin de mantener activa la cadena productiva y abastecidos a los consumidores.

La compartimentalización implica que cada clúster va a organizarse de manera particular para lograr sus objetivos, aun cuando se encuentre concatenado con otros. Así, el cultivo de hoja de coca derivado al tráfico ilícito se va a organizar de manera diferente a la producción de pasta base o al refinamiento de clorhidrato de cocaína, por ejemplo, en la forma en que se organiza la mano de obra o la comercialización del producto. Mientras que para producir y refinar derivados cocaínicos se requiere personal especializado en el manejo de procesos químicos y discreción para llevarlos a cabo, para el cultivo de hoja de coca se requiere gran cantidad de mano de obra, resultando inevitable realizar esta actividad en grandes extensiones abiertas de terreno agrícola.

La descentralización por su parte, significa que el mismo clúster se llevará a cabo en diferentes lugares y por distintos actores. De esta manera, no solo ocurre que cada clúster tiene una dinámica particular, sino que la misma habrá de adaptarse a las exigencias del entorno donde se desarrolla para poder cumplir con sus objetivos. Volviendo a la hoja de coca, va a ser muy diferente cultivar esta planta en Colombia, donde se encuentra prácticamente proscrita, que en Perú o Bolivia, donde el Estado reconoce que un margen de la producción puede ser destinada al consumo tradicional. Incluso dentro de un mismo territorio nacional como el peruano se van a dar diferencias, pues será distinto cultivar hoja de coca en el valle del Alto Huallaga o del Aguaytía donde operan activamente los operativos de erradicación, que hacerlo en el VRAE donde no estos no operan, o en el La Convención, zona de donde proviene la mayor parte de la producción destinada al consumo lícito.

La compartimentalización y la descentralización van a ser factores vitales para entender la actividad económica en torno a la cual se ha construido el movimiento cocalero en el Perú. Va a ser su particular desarrollo en el país el que marque la dinámica del movimiento social, así como su interacción con las organizaciones intermediarias. Como se podrá apreciar, no se trata de un cultivo nuevo, sino de una actividad agrícola bastante asentada en el territorio nacional y en torno a la cual se han desarrollado grandes proyectos políticos y económicos, entre los que destacan significativos movimientos migratorios para la creación de importantes ciudades, todas en torno a un cultivo de hoja de coca que en algún momento de la historia fuera plenamente lícito y promovido por el Estado.

b. La historia de la articulación del cultivo a la producción de cocaína.-

Entre 1890 y 1905, el Perú ya era el mayor abastecedor de hoja de coca y cocaína del mercado mundial, llegando a ser una de las cinco actividades más lucrativas del país. Hacia 1900, Huánuco emergió como la capital de la cocaína legal peruana, gracias a que inmigrantes franceses, alemanes y croatas dieron inicio al procesamiento de cocaína en fábricas especializadas. A la par, el norte de Trujillo se especializó en la venta de hoja de coca para Estados Unidos, siendo eventual abastecedor de la Coca-Cola. Este boom de la coca lícita altamente solicitada por los mercados medicinales del mundo sufrió una crisis irreparable entre 1910 y 1940, tanto por factores externos como internos,

llevando a que el interés por esta actividad se regionalice y pierda espacio en el ámbito nacional. Para 1940, el único abastecedor mundial de cocaína legal era Perú, pero se enfrentaba a los controles del sistema internacional, impulsados principalmente por los Estados Unidos (GOOTEMBERG, 2003: 13-29).

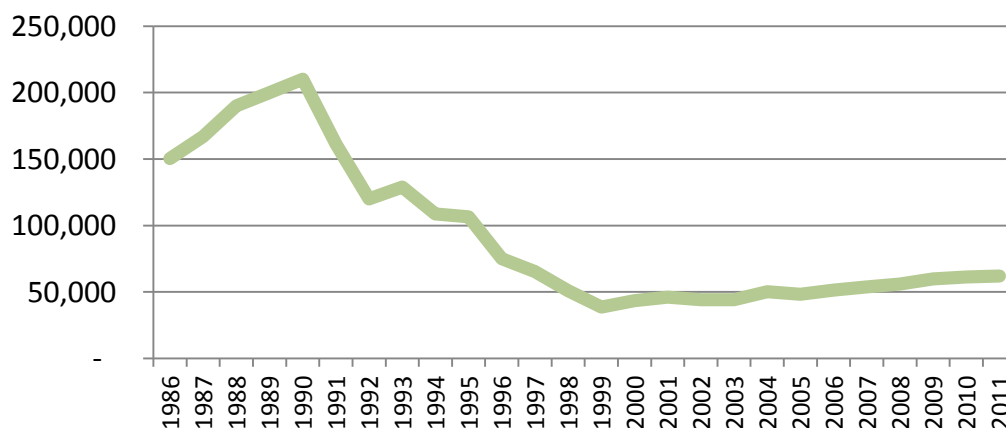
Ya desde 1945, el cultivo de hoja de coca se expandía en la selva de Huánuco. En 1950, migrantes japoneses que producían cocaína de manera lícita en dicha provincia, se trasladaron a Tingo María para cultivar hoja de coca y procesar cocaína, esta vez ilícitamente. Impulsada por la construcción de la carretera Marginal de la Selva a lo largo del río Huallaga, la colonización de Tingo María (Huánuco), Tocache (San Martín) y otros distritos y provincias, se desarrolló a la par que la transformación de los cultivos de hoja de coca destinados al consumo tradicional, empezaba a ser destinada a la producción ilícita. Gran parte de la población que ocupó estos territorios fueron migrantes de la sierra de Huánuco y Ancash, básicamente atraídos por la posibilidad de hacer dinero mediante el cultivo de hoja de coca (COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN - CVR, 2003).¹

De acuerdo a Van Dun (2009: 90), el boom de la coca entre 1970 y 1990 significó un importante cambio de rumbo para el valle del Alto Huallaga. Tan

¹ Al respecto, se recomienda revisar el Tomo IV, Capítulo I, secciones 1.1 y 1.4, así como el Tomo V, Capítulo 2, secciones 2.1, 2.9 y 2.3 del Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Como se verá en lo sucesivo, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru – MRTA y el Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso, tuvieron una importante presencia en las zonas donde se asentó el cultivo de hoja de coca destinado a la producción ilícita de cocaína. Así, en especial Sendero Luminoso ha tenido relaciones muy estrechas con el narcotráfico y el cultivo ilícito, con diferentes particularidades de acuerdo a la zona en cuestión. Por ello el Informe Final de la Comisión de la Verdad dedica varias secciones a esta relación.

sólo en el departamento de Huánuco la coca pasó de ocupar 2,460 has en 1972 a 28,800 has en 1985. Para 1990, los cultivos llegaron a 210 mil hectáreas a nivel nacional (UNODC, 2010). Este crecimiento respondía al asentamiento de traficantes internacionales, que posteriormente dieron espacio a traficantes peruanos.² 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 el de Huánuco, en 1982, la participación del Cusco cayó a 13%, concentrándose el 36% en Huánuco y el 45% en San Martín.³ 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 mil en 1999, siendo este su punto más bajo de los últimos treinta años. Desde el año 2000, los cultivos vuelto a crecer nuevamente, hasta alcanzar las 62,500 has en el 2011 (UNODC, 2012)

Gráfico 1 Evolución de las Hectáreas de Cultivo de Hoja de Coca en Perú (1986 - 2011)



Fuente: UNODC. Elaboración propia

² CVR, 2003; Tomo IV, Cap. 1

³ Idem.

c. Estructura de la producción y del mercado de hoja de coca.-

Como se aprecia, el crecimiento del cultivo de hoja de coca durante el siglo XX y lo que va del presente, ha estado marcado por la producción de cocaína, ya sea para el mercado lícito a inicios del siglo pasado o por su desvío para la producción ilícita, desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad. Sin embargo, como destaca Durand (2005), este no es el único destino de la hoja de coca. Si bien el predominio de la compra de la hoja de coca lo tienen los agentes del narcotráfico, los siguientes operadores son los agentes informales o contrabandistas que destinan la hoja al consumo tradicional. En último lugar se encuentra la Empresa Nacional de la Coca, que como se verá más adelante, adquiere un porcentaje bastante reducido de la producción nacional e incluso, menor de lo que demanda el consumo tradicional peruano. Tal como argumenta Durand, no se trata de mercados diferentes, sino de un mismo mercado de venta de la hoja de coca, con distintos compradores que compiten entre sí para acopiarla y destinarla a diferentes propósitos (DURAND, 2005: 114).

El agricultor le vende hoja de coca principalmente al narcotráfico no solo porque es el que más demanda este producto, sino también porque es quien paga mejor, sin importarle demasiado la calidad. Tanto ENACO como el contrabando se preocupan porque la hoja que adquieren sea de buena calidad pagando precios diferenciados según ello. Como el principal comprador de la hoja de coca es el narcotráfico, el agricultor cocalero se enfoca más en

aumentar su capacidad productiva que en darle calidad al producto. Por ende, se hace uso intensivo de plaguicidas y abonos a fin de pasar de tres a cuatro cosechas al año de hoja de coca sumergida en masivas dosis de pesticidas y abonos sintéticos, siendo muy poco recomendable para el consumo tradicional (GORRITI, 2008).

Con ello, también aumentan los costos de producción de la hoja, por lo que quienes cuentan con capital suficiente pueden lograr que sea un negocio rentable. La producción de hoja de coca no es una actividad que genere gran rendimiento, no solo por el alto costo de los agroquímicos, sino por el de la inversión inicial. Asimismo, por la alta demanda de mano de obra para las diferentes etapas del ciclo productivo de la coca. Este último elemento conlleva a que la participación en este clúster se encuentre también estratificada, de acuerdo a los recursos con los que cuenta el agricultor. Complementando la estructura propuesta por Van Dun (2009: 103) el orden de los estratos es, a grandes rasgos, el siguiente:⁴

- Propietarios de extensiones mayores (3 a más hectáreas) para quienes la actividad genera mayor retorno.
- Propietarios de extensiones menores (menos de 3 hectáreas, pudiendo llegar a $\frac{1}{4}$ de hectárea), para quienes la actividad es menos rentable.

⁴ Complementado con observación de campo y entrevistas a especialistas en las zonas de producción

- Peones que cultivan coca, rentados por los propietarios, pero que no poseen tierras. Tienen mayor preparación en el manejo del cultivo.
- Jornaleros que, aunque realizan labores semejantes a los peones, son contratados solo por días más no de forma estable.
- Cosecheros, contratados exclusivamente cada campaña de recojo y por tiempo limitado. Tienen menor preparación en el manejo del cultivo.
- Limpiadores, quienes son rentados solo durante la preparación de la tierra a ser cultivada, tratándose por lo general de migrantes con escasa o nula experiencia en el cultivo.

d. Compartimentalización y descentralización de la hoja en el Perú.-

En resumen, volviendo a las características básicas del cultivo de hoja de coca como clúster, se puede señalar que la compartimentalización implica que este se trate de una actividad agrícola que demanda gran cantidad de mano de obra, así como grandes extensiones de territorio para el cultivo. Históricamente esto ha llevado a la generación de movimientos migratorios y la colonización de importantes ciudades, principalmente en la zona nororiental del país que progresivamente se vieron dedicadas al cultivo ilícito, generando un gran movimiento económico y político a su alrededor. Respecto a la descentralización también se encuentran algunas particularidades de acuerdo a lo narrado. Por ejemplo, alta demanda del narcotráfico frente a otros compradores como los contrabandistas o el propio estado. El interés de los primeros ha llevado a que los agricultores se preocupen más por la cantidad de

la producción. Ello afecta la estructura de la actividad económica puesto que se requieren mayores recursos y mayor inversión para lograr que sea rentable. Esto, como se ha visto, genera estratificación entre los agricultores involucrados en el cultivo, diferenciando el papel que juegan de acuerdo a los recursos con los que cuentan.

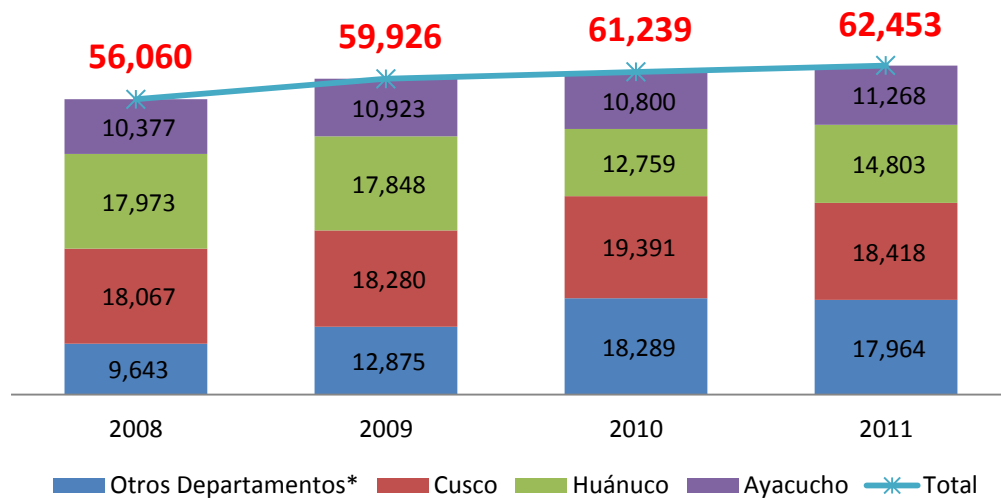
En la línea con la compartimentalización y la descentralización del clúster, Durand (2005: 114) señala que la producción y comercialización de la hoja va a estar marcada por a) el tipo de consumidores a quien se destina la hoja, b) el grado de predominio de lo ilícito en el proceso productivo, c) la presencia o ausencia de ENACO, d) la capacidad y voluntad de interdicción de las fuerzas del orden y e) las condiciones geográficas que condicionan las rutas y modalidades de compra, venta y transporte. A esto se le podría agregar un elemento más referido a f) las necesidades económicas de los ciudadanos de las zonas de producción, pues de ello también va a depender su interés por mantener activa esta actividad productiva, mayormente orientada a abastecer un producto ilícito.

2.2 Las zonas cocaleras en el Perú: situación de los cultivos y de la población.-

a. Evolución de la distribución de los cultivos.-

De acuerdo al monitoreo de cultivos que realizan la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC y la Comisión para el Desarrollo y una Vida sin Drogas – DEVIDA, al 2011 el Perú tenía 62 mil 500 hectáreas de hoja de coca. Si bien esta cifra muestra que los cultivos se mantienen en expansión desde 1998, cuando se tocó el punto más bajo de los últimos treinta años (38mil has), entre el 2010 y el 2011 ha mostrado una desaceleración importante, reportando un crecimiento no mayor del 2.5% anual, en comparación con el 4.5% y 6.5% de los años anteriores (UNODC, 2008 y ss). De acuerdo a este monitoreo, en los últimos cuatro años el cultivo ha tenido presencia en 116 distritos, ubicados en 34 provincias, correspondientes a 13 departamentos. Del 2008 al 2011, Ayacucho, Cusco y Huánuco han pasado de concentrar el 82.8% de las hectáreas al 71.2%, reportando siempre más de 10mil hectáreas cada uno. Si bien es una cifra significativa, progresivamente otros departamentos entre los que destacan Puno, Junín, Loreto y Ucayali, con más de dos mil hectáreas al 2011, han ido ganando mayor espacio en la presencia de cultivos (UNODC, 2008 y ss).

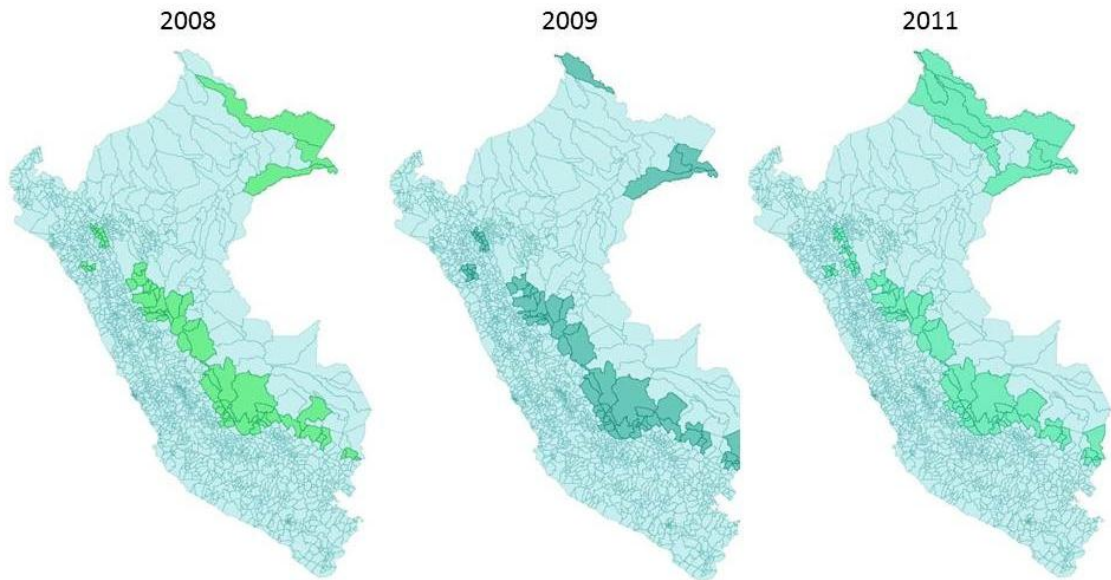
Gráfico 2 Evolución de la Superficie de Cultivos de Hoja de Coca por Departamento (2008 - 2011)



Fuente: Monitoreo de Cultivos UNODC / DEVIDA. Elaboración propia
 *Puno, Junín, Loreto, Ucayali, Pasco, La Libertad, San Martín, Amazonas, Cajamarca, Madre de Dios.

Se puede argumentar entonces que el cultivo, si bien no se está expandiendo de manera muy acelerada, si se está redistribuyendo a lo largo del territorio nacional. El año 2008 se reportaron cultivos en 71 distritos. El 2009, el reporte indicó que 79 distritos tenían hectáreas dedicadas al cultivo de hoja de coca. Para el año 2011, se llegó a reportar la presencia de cultivos de hoja de coca en 95 distritos a nivel nacional. Si bien eso representa un 5.2% del total de distritos del Perú, llevando a un total acumulado de 6.3% en los últimos cuatro años, implica un crecimiento del 20% con respecto al 2009, y del 33.8% sobre el 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.

 Ilustración 1 Evolución de la Distribución Distrital de los Cultivos de Hoja de Coca (2008 - 2011)



 Fuente: UNODC / Elaboración propia

b. La situación de los ciudadanos en las zonas cocaleras.-

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, al año 2007 poco más de 1 millón 200 mil personas vivían en los 116 distritos en los cuales se reporta presencia de cultivos de hoja de coca, representando el 4.5% de la población nacional.⁵ Si bien esta cifra no parece tan alta, a nivel regional esta figura varía sustancialmente. Así, en departamentos como Huánuco, el segundo con más hectáreas de hoja de coca en la actualidad, el 21.3% de la población vive en distritos con presencia de cultivos. Seguidamente, los departamentos con más del 15% de su población asentada en distritos

⁵INEI, XI Censo de población y VI de vivienda 2007. Consulta realizada el 10 de octubre del 2012.

cocaleros son San Martín (16.9%), Loreto (16.3%), Cusco (15.8%), Ayacucho (15.5%) y Madre de Dios (15%).⁶

Como señala Felbab-Brown (2010), las carencias sirven de caldo de cultivo para las actividades ilícitas, especialmente cuando estas actividades implican demanda intensiva de mano de obra, tal como ocurre con la hoja de coca. Si se concentra el análisis en la población de los distritos de los cuatro principales departamentos (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 7mil has., el 11% del total al 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 más.

En Yanatile, el segundo distrito con más hectáreas de cultivo y ubicado en la cuenca de La Convención (cuya coca se vende principalmente a ENACO), el 63.8% vive en hogares con al menos una NIB, frente a un 27.4% que vive en hogares con dos a más. De acuerdo al INEI, en Llochegua, el distrito con más hoja de coca en el VRAE (3mil 323 has al 2011, según UNODC, 2012), la población que vive en hogares con al menos una NIB llega al 90.4%, siguiendo

⁶Lamentablemente no se cuenta con información distrital de hoja de coca que pueda ser contrastable con los censos de 1981 y de 1993.

muy de cerca al distrito de Kimbiri, donde el 90% de población vive en hogares bajo las mismas circunstancias.⁷ Como se observa, en los principales centros de producción de hoja de coca del país, las condiciones de vida de los pobladores, resulta marcadamente precaria, por lo que el cultivo de hoja de coca se vuelve una importante oportunidad para cubrir sus necesidades insatisfechas.

Tabla 1 Población en Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas en Distritos con más de 2mil hectáreas de cultivo en Ayacucho, Cusco, Huánuco y San Martín

Cuenca	Depart.	Provincia	Distrito	Al menos 1	2 o más	Has al 2011
Alto Huallaga	Huánuco	Huamalíes	Monzón	81.2%	43.8%	7,005
La Convención - Lares	Cusco	Calca	Yanatile	63.8%	27.4%	4,852
VRAE	Ayacucho	Huanta	Llochegua	90.4%	65.3%	3,323
VRAE	Ayacucho	La Mar	Santa Rosa	77.4%	47.5%	3,311
VRAE	Cusco	La Convención	Kimbiri	90.0%	56.8%	2,686
La Convención - Lares	Cusco	La Convención	Quellouno	68.8%	33.3%	2,686
VRAE	Cusco	La Convención	Pichari	78.7%	43.8%	2,682

Fuente: INEI/UNODC. Elaboración Propia

c. La agricultura como principal medio de generación de recursos.-

Como señala Van Dun (2009: 103), las estadísticas sobre la población dedicada a la actividad cocalera deben ser tratadas con precaución, pues dada

⁷ INEI, XI Censo de población y VI de vivienda 2007. Consulta realizada el 10 de octubre del 2012.

su naturaleza ilícita es difícil estimar quienes realmente están o no involucrados en la misma, así como la manera en que se involucran. De acuerdo a Felbab-Brown (2005), se estima que unas 300 a 500 mil personas son dependientes de la economía de la coca, cifra que contrasta con el poco más de millón doscientas mil personas que viven en los distritos con producción cocalera, mencionado anteriormente.

Si bien no se tienen datos exactos, para tener referencia de la magnitud que tiene la actividad agrícola 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 has 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 2 mil 686 has cultivadas con coca, y 65.8% (Pangoa, con 1934 has 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 desarrollarse.

Tabla 2 Porcentaje de población con ocupación agrícola y rama de actividad agrícola en diez principales distritos con cultivos de hoja de coca

Cuenca	Departamento	Provincia	Distrito	Has	Ocup. Agrícola	Rama Agrícola
Alto Huallaga Sur	Huánuco	Huamalíes	Monzón	7,005	33.3%	78.0%
La Convención - Lares	Cusco	Calca	Yanatile	4,852	45.5%	72.1%
VRAE	Ayacucho	Huanta	Llochegua	3,323	49.1%	78.7%
VRAE	Ayacucho	La Mar	Santa Rosa	3,311	39.3%	75.3%
VRAE	Cusco	La Convención	Kimbiri	2,686	40.1%	72.6%
La Convención - Lares	Cusco	La Convención	Quellouno	2,686	53.5%	79.2%
VRAE	Cusco	La Convención	Pichari	2,682	40.1%	69.2%
San Gabán	Puno	Sandia	Alto Inambarí	1,995	47.0%	77.4%
VRAE	Junín	Satipo	Pangoa	1,934	40.4%	65.8%
Palcazú, Pichis, Pachitea	Pasco	Oxapampa	Puerto Bermúdez	1,910	40.4%	73.3%
Total				32,384	42.3%	73.5%

Fuente: INEI/UNODC. Elaboración propia

d. La hoja de coca en zonas agrícolas y las necesidades básicas.-

Las cifras hasta ahora mostradas sirven para graficar 1) el 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. Así, se encuentra un escenario de marcada expansión territorial del cultivo, que si bien no está referida a un crecimiento acelerado, si se relaciona con los nuevos espacios locales conquistados. La superficie de hoja de coca crece lentamente, pero se expande

territorialmente de manera algo acelerada. Este es un hecho estrechamente relacionado con la defensa política, pues en estas zonas nuevas la actividad agrícola tiene un gran predominio, siendo la principal actividad que permite a los agricultores salvar sus necesidades insatisfechas. Esta combinación genera el escenario adecuado para el desarrollo del cultivo, a pesar de ser ilícito. Sin embargo, como se verá en las secciones siguientes, la actividad cocalera está lejos de poder procurar riqueza a los agricultores. Para lograr que el cultivo sea rentable, se requiere gran inversión, por lo que serán otras motivaciones no exclusivamente económicas e instrumentales y bastante menos seguras y sostenibles, las que sustenten su interés por el cultivo, involucrándolos a su vez en la defensa política del mismo.

2.3 La coca en la economía personal y local.-

a. La hoja de coca en la economía personal y familiar.-

De acuerdo a Salama (1999), resulta difícil apreciar el impacto real de las actividades como el cultivo de hoja de coca destinado al narcotráfico, debido a su carácter ilícito. Desde su perspectiva, el problema inicial es que la estimación de la producción se realiza con información inexacta, al punto que los propios actores involucrados desconocen la real magnitud de la situación económica a nivel macro de este mercado. Desde esta perspectiva, resultaría difícil saber cuál es el real impacto de la hoja de coca en la economía local y personal. En todo caso, las estimaciones que se pueden hacer en estos dos

sentidos, permite encontrar que el cultivo no genera impactos positivos en la economía local, ni grandes ganancias a los agricultores.

A nivel personal, debe recordarse que no todos los agricultores involucrados en la actividad cocalera se encuentran en la misma situación. Al analizar las dificultades que implica iniciarse en la actividad cocalera, (VAN DUN, 2009: 100 y ss) reseña una serie de situaciones que impactan negativamente en la economía personal del agricultor, por lo general colono migrante alto andino, que llega a trabajar en la selva con escaso conocimiento del manejo de las tierras en esta zona:

- La mayoría de las chacras se encuentra en el rango de las 0.25 a 3 hectáreas. Como se verá más adelante, extensiones menores a las 3 hectáreas generan menor ganancia respecto a la inversión que se realiza.⁸
- La limpieza del terreno toma cuando menos treinta días, siendo necesario contratar peones a quienes debe pagárseles diez soles por día, además de demandar agua y comida.⁹

⁸ De acuerdo a una encuesta realizada en el marco del estudio “Oferta y Demanda de Inversión Pública y Desarrollo Alternativo en Zonas Cocaleras del Departamento de Huánuco” (UNODC, publicación pendiente), el 66.9% de los encuestados señaló que la mayoría de cocaleros tenía menos de una hectárea, mientras que el 28.1% indicó que la mayoría de cocaleros tenía entre 1 y 3 hectáreas de cultivo de hoja de coca. La encuesta fue aplicada a 140 agricultores participantes del programa de Desarrollo Alternativo implementado por UNODC con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo – USAID, pertenecientes a la zona de Bolsón Cuchara en el Departamento de Huánuco, correspondiente al Alto Huallaga.

⁹ Si bien Van Dun señala este monto, en entrevistas en campo se ha recogido información de que el jornal llega a poco más de 25 soles.

- Una vez que se ha limpiado el terreno, se ingresa a una economía dolarizada. La preparación puede llegar a costar alrededor de US\$ 1000 por hectárea.
 - Se llega a pagar hasta US\$ 20 por semillas para 20 a 25 plántulas. Sin embargo, las mismas deben dejarse secar por aproximadamente 20 días antes de ser usadas.
 - Luego de la preparación y adquisición de semillas, corresponde el plantado. En cada agujero se colocan dos a cuatro semillas, debiendo protegerse durante las primeras semanas de la lluvia y el sol. Para esta labor extensiva, algunos agricultores contratan jornaleros o peones, pero generalmente los migrantes carecen de recursos para tal efecto.
 - Una vez plantadas, toma entre tres a seis meses hasta que la planta pueda ser cosechada por vez primera. Durante ese tiempo, el agricultor no recibe ningún ingreso de su inversión en este cultivo.
 - Aun cuando no generen ingresos, los coccaleros requieren comprar pesticidas y agroquímicos, a fin de evitar el impacto de enfermedades y para favorecer el rápido crecimiento, respectivamente. Estos materiales tienen un alto costo debido a que se sabe están destinados a cultivo ilícito.

En resumidas cuentas, para un migrante alto andino (o para cualquier otro que decida adquirir un terreno y dedicarse a esta actividad) iniciarse como coccalero

no solo reporta una inversión bastante alta, sino que significa buen tiempo sin actividad alguna con la cual generar rentas. Luego de esto, hay que sumar el hecho que las ganancias por el cultivo no son muy altas. 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).

Por eso, para que el cultivo resulte rentable, la superficie cultivada debe ser superior a tres hectáreas. Sin embargo, se calcula que son pocos los agricultores que superan la media hectárea en primer lugar por cuestiones de recursos. En segundo lugar porque tener una superficie mayor implica también mayor visibilidad. En tercer lugar, porque al igual que la mayoría de los agricultores en la zona, la mayoría de los agricultores cocaleros no son monocultivadores, ya que reservan un espacio en su terreno a otros productos, ya sea para la comercialización, así como para asegurar el autoabastecimiento ante cualquier eventualidad de plagas que afecten sus sembríos. Esto último coincide con una cuarta razón, pues al ser conscientes que se trata de un cultivo ilícito, son susceptibles de acciones de erradicación que podrían acabar con toda su cosecha.

b. El impacto ficticio en la economía local.-

En lo que corresponde a la economía local, aunque resulta complicado definir de manera exacta cuánto dinero moviliza el volumen de producción de hoja de coca en el Perú, UNODC estimó que al 2011 el valor potencial de venta en chacra del total de producción ascendía a US\$ 433 millones (UNODC, 2012). Si bien este valor no se encuentra incluido en el cálculo oficial del PBI nacional, este representa el 0.25% del PBI al 2011. Sin embargo, si se observa el Producto Bruto Agrícola, este monto equivale al 9.7%, cifra bastante considerable. A nivel regional el peso es aún más notorio. Si bien el peso de este valor en el PBI regional oscila entre el 6.48% en Ayacucho y los 0.01% de Madre de Dios y Cajamarca, en términos del PBI agrícola va desde 0.2% de Cajamarca hasta el 147.9% del PBI agrícola de Ayacucho. En Huánuco, el valor de venta de la hoja de coca llega al 80.9% del PBI agrícola regional.¹⁰

En pocas palabras, el peso de la hoja de coca en este departamento de la cuenca del VRAE es casi una vez y media más de lo que se reportó para otros productos agrícolas. En gran medida esto se explica por qué la introducción de tecnología en este valle ha permitido que la capacidad productiva de hoja de coca (3.6tons/has) esté muy por encima del promedio nacional (1.8 ton/has). Así, solo Ayacucho está en capacidad de producir el 35% de la hoja de coca del país, llegando a cerca de 41 mil toneladas métricas anuales. Esto genera

¹⁰ Las cifras del PBI regional fueron obtenidas de INEI, Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones – SIRTOD. Consulta al 10 de octubre del 2012.

naturales distorsiones en la economía de la localidad, aun cuando no genere ingresos mayores a los agricultores.

Tabla 3 Participación potencial del valor de la hoja de coca en el PBI regional al 2011

Departamento	Has coca (Miles)	Prod. hoja (Miles de Tons)	VBP hoja de coca (Mill. US\$)	PBI agrícola Regional	PBI Regional (Mill US\$)	% del PBI Agrícola	% del PBI Regional
Cusco	18.42	26.84	85.87	186.16	5,828	46.1%	1.47%
Huánuco	14.74	32.37	115	141.98	1,577	80.9%	7.29%
Ayacucho	11.27	40.87	114.43	77.35	1,766	147.9%	6.48%
Puno	4.42	5.70	21.67	247.86	3,709	8.7%	0.58%
Junín	3.71	13.44	37.64	379.26	5,122	9.9%	0.73%
Loreto	3.27	2.87	9.17	128.93	3,002	7.1%	0.31%
Ucayali	2.39	3.29	10.17	60.71	1,589	16.8%	0.64%
Pasco	1.92	2.74	9.88	59.53	1,766	16.6%	0.56%
La Libertad	1.08	0.94	2.26	461.51	8,477	0.5%	0.03%
San Martín	0.47	1.40	4.33	272.94	1,943	1.6%	0.22%
Amazonas	0.46	0.40	0.97	255.99	883	0.4%	0.11%
Cajamarca	0.31	0.27	0.64	319.34	4,768	0.2%	0.01%
Madre de Dios	0.02	0.03	0.08	30.79	883	0.3%	0.01%
Perú	62.45	116.43	433	4,474.60	176,604	9.7%	0.25%

Fuente: UNODC / BCR / INEI-SIRTOD.
T.C. Diciembre 2011 S/.2.755 Elaboración propia

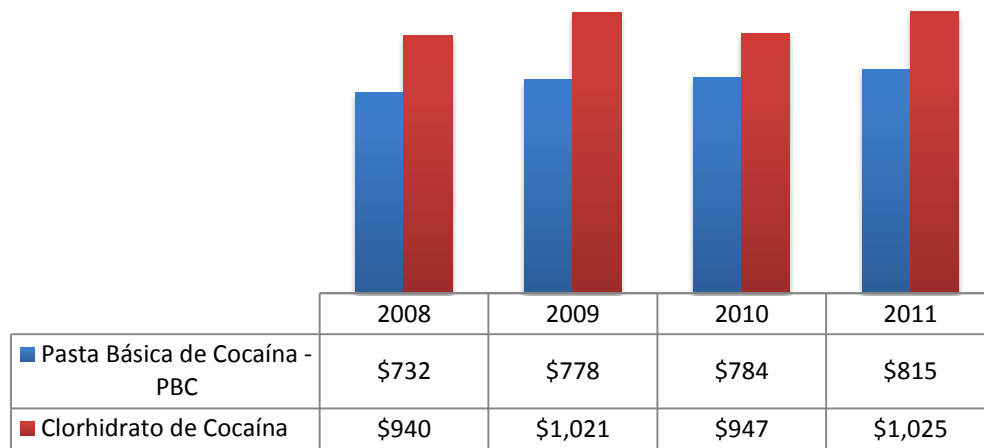
El efecto del cultivo ilícito es totalmente perjudicial para la economía local. A pesar del gran peso que ocupa el cultivo de hoja de coca, existe la percepción de que genera una burbuja que distorsiona la economía local. Así, el primer

problema que genera el origen ilícito de los recursos movilizados por el cultivo de hoja de coca, es la imposibilidad de ser reinvertido en la propia zona cocalera. Al igual que ocurre con los frutos de la venta de derivados cocaínicos, la ganancia de la comercialización de hoja de coca ilícita también deben ser movilizados a ciudades cercanas, donde existen mayores posibilidades de lavar el dinero adquirido. En principio, la ausencia de infraestructura y redes comerciales cerca de las zonas de producción es una primera limitación que no se ve fácilmente superada pues la reinversión en la propia localidad trae como principal problema adquirir demasiada visibilidad, lo que los convierte en blanco fácil de la fiscalización.

c. La hoja como parte del impacto del tráfico ilícito.-

El impacto de la hoja de coca en la economía local no puede analizarse por separado del resto de clústeres del tráfico ilícito que tienen presencia en la zona. Si bien la hoja no genera tantos ingresos, avanzar en la línea productiva hace que tales ingresos incrementen. Según se reporta, al 2011 el precio del kg. de Pasta Básica de Cocaína vendido en chacra alcanzó los US\$ 815 en promedio nacional, llegando a costar hasta US\$ 855 en el VRAE. En el caso del Clorhidrato de Cocaína, el precio en campo llegó a los US\$1025 en promedio nacional, llegando a pagarse hasta US\$ 1138 en el VRAE, siendo el precio más alto reportado en todos los valles en los últimos cuatro años (UNODC, 2012).

Gráfico 3 Precios de PBC y clorhidrato de cocaína en chacra (2008 - 2011)



Fuente: UNODC / Elaboración propia

El monto generado por la hoja de coca, sumado al de los derivados, genera distorsiones mayores.¹¹ Aun con ello, se observa que solo el cultivo de hoja de coca no genera mayor ingreso a los pequeños agricultores cocaleros, que son la gran mayoría. A esto hay que sumar que, debido al peso de la economía ilícita, los precios de los productos de consumo diario son mayores, generándose un efecto inflacionario. Asimismo, a pesar del gran peso del valor de la hoja en la economía regional, no solo no repercute en el desarrollo económico por tener carácter ilícito, sino que además genera efectos perversos tales como la poca inversión en infraestructura local, captación de nuevas

¹¹A la fecha, no se cuenta con una cifra actualizada del valor de la capacidad productiva potencial del Perú puesto que el factor de conversión se encuentra en revisión. A la fecha, existe dos factores de conversión divergentes. De acuerdo a la consulta realizada en Marzo del 2012 al Observatorio Peruano de Drogas de DEVIDA, al 2004 se requerían 375 kg de hoja de coca para elaborar 1kg de clorhidrato de cocaína. De acuerdo a eso, el Perú estaría en capacidad de producir poco más de 310 toneladas de clorhidrato, arrojando un valor aproximado de US\$ 318 millones. Por otro lado, de acuerdo a la DEA, según se cita en el World Drug Report elaborado por UNODC el 2010, al 2005 se requerían tan solo 220 kg de hoja de coca para elaborar 1kg de clorhidrato. Con este factor, el Perú tendría capacidad de producir 529 toneladas, equivalente a US\$ 542 millones.

inversiones o desindustrialización por falta de incentivos. Todo ello significa que, aun cuando este mercado ilícito genera grandes cantidades de recursos, representa una ficción para la economía local y personal de las zonas cocaleras y los agricultores respectivamente.

d. La hoja de coca y la ficción del ingreso fácil.-

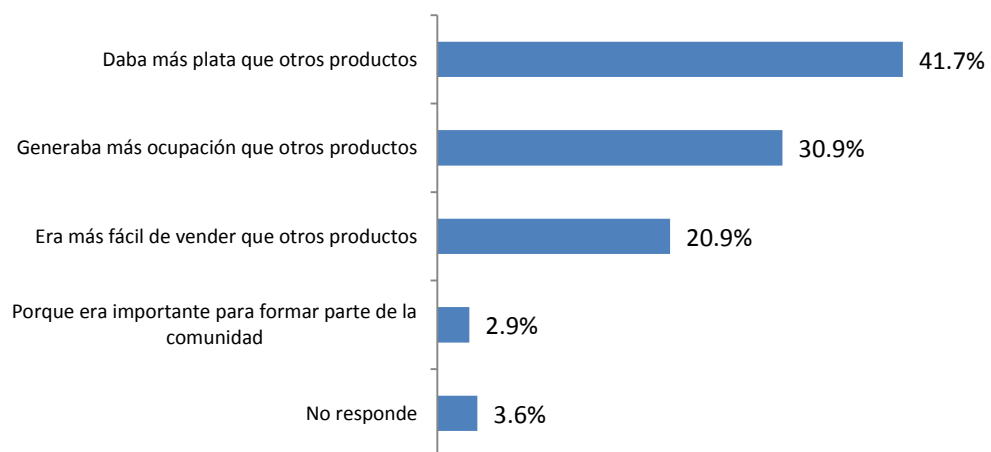
Siguiendo las ideas desarrolladas, se puede sostener que la hoja de coca no genera mejoras económicas reales y sostenibles en la comunidad ni en la economía personal. En el primer ámbito, como los recursos generados provienen del mercado ilícito, generan distorsiones serias en la economía local, afectando aspectos como el desarrollo de la infraestructura y el costo de vida. A nivel personal, la inversión desplegada no repercute en ingresos ni sostenibles ni que hagan rentable esta actividad para la mayoría de los agricultores que son pequeños propietarios, ni para los colonos que llegan a las zonas cocaleras a empezar esta actividad desde cero. En la combinación de ambos planos, la población dedicada a la hoja de coca no solo genera pocos ingresos, sino que además los que genera no puede reinvertirlos en una zona donde el costo de vida es muy alto. En esa línea, si no resulta racional apostar por este cultivo ya que no significa la maximización de los recursos, de manera que se puedan cubrir adecuadamente las necesidades básicas, cabe preguntar qué intereses subsisten en el agricultor para integrarse a esta actividad.

2.4 Los intereses tras el cultivo de la hoja de coca: agricultura y necesidades básicas.-

a. Consulta a los agricultores.-

La sección previa lleva a preguntar por qué si el cultivo de hoja de coca no genera ingresos significativos a los agricultores ni aporta de manera importante al desarrollo económico local de manera sostenible, el cultivo continúa en franca expansión. De acuerdo a una encuesta realizada a agricultores ex cocaleros, los principales motivos están estrechamente relacionados con la cobertura de necesidades económicas de los agricultores.¹² Como se remarcó previamente, una de las principales características de la población de la zona es el amplio margen de Necesidades Básicas Insatisfechas, asunto que guardaría correlato con los resultados de la encuesta presentada.

Gráfico 4 Principal motivo por el cual la gente cultivaba hoja de coca



Fuente: UNODC, Oferta y Demanda de Inversión Pública en Distritos Cocaleros de Huánuco

¹² En otros resultados, el 96.4% de los encuestados afirmó haber cultivado hoja de coca en algún momento.

Como resultado, cuatro fueron las principales razones expresadas para argumentar por qué los agricultores cultivan coca. En primer lugar, debido a 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. En segundo lugar, se mencionó que esta actividad genera más ocupación de mano de obra que otras en la zona. En tercer lugar, destaca la accesibilidad al mercado. En cuarto lugar, aunque con menor fuerza, se señala que desarrollar esta actividad era importante para generar aceptación en la comunidad.

b. El acceso a recursos económicos.-

La primera razón planteada por los agricultores fue que el cultivo de hoja de coca generaba más recursos que otros cultivos. 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. En tal sentido, la producción por hectárea estaba valorizada en US\$ 6mil 820. En contraste, por el Café, otro producto tradicional de estas zonas, se llegaba a pagar poco más de US\$ 2mil, lo cual, a una producción promedio de 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.

Producto	Tons x Hectárea	Precio por Tonelada	Total x Hectárea
Coca	2.2	US\$ 3100	\$6,820
Café	0.8	US\$ 2187*	\$1,749

Fuente: UNODC. Elaboración propia

*S/. 6181, al Tipo de Cambio a Dic. 2010: S/. 2.826

De acuerdo a los agricultores entrevistados, la segunda razón por la que la gente cultivaba hoja de coca era la capacidad de generar más ocupación que otros productos. Al respecto, se ha reportado que, 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/. 25.¹³ 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 80 soles por jornada. (ROMERO, 2011, p. 17)

¹³ Datos obtenidos en entrevistas con técnicos y extensionistas agroforestales en zonas cocaleras del Alto Huallaga, en trabajo de campo realizado entre enero y junio del 2012.

El tercer motivo señalado fue que la hoja de coca era más fácil de comercializar que otros productos. Al respecto, durante entrevistas en campo se ha remarcado la facilidad de acceso al mercado, a pesar del carácter ilícito del producto. Así, 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.

c. La pertenencia a la comunidad y otros motivos.-

Cabe resaltar un cuarto motivo que, si bien no muestra grandes resultados, aparece entre las razones aceptadas por los agricultores como importantes para desarrollar el cultivo de hoja de coca: la importancia de desarrollar esta actividad para integrarse activamente a la comunidad. Así, más allá del factor económico e incluso del aspecto cultural que alude a la sacralización de la hoja de coca, 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: 18)¹⁴

Además de los motivos expresados en la encuesta aplicada a los agricultores, durante las entrevistas en campo con ellos y con especialistas en desarrollo agrícola que laboran en la zona, surgieron algunos otros motivos por los cuales se sembraba coca en la zona, como por ejemplo reducir el riesgo al que se enfrenta con los cultivos lícitos, derivados de las fluctuaciones del mercado, de las plagas, huaycos que bloqueen las carreteras, así como inundaciones de las áreas de cultivo. Asimismo, se ha mencionado que la comunidad destinaba parte de los ingresos para cubrir algunas necesidades básicas de la zona, como el pago a docentes o a servidores de salud. Así, la comunidad usaba parte del dinero obtenido de la venta de hoja de coca para pagar a un profesor o un médico. En algunos casos, se asignaba una hectárea de la comunidad específicamente para tal fin.

d. La razón tras el cultivo ilícito.-

En términos prácticos el cultivo de hoja de coca no aporta de manera significativa al desarrollo económico local, generando incluso una ficción que impacta negativamente en la calidad de vida de las comunidades con presencia de cultivos cocaleros. Por ello, se puede argumentar que la generación de

¹⁴ En la zona donde se ha realizado la encuesta se han recogido testimonios de agricultores que migraron a esta zona y que fueron obligados a cultivar hoja de coca a fin de que ser adecuadamente recibidos en la comunidad y que puedan integrar las organizaciones sociales de la misma.

riqueza no es este el factor que incentiva la creciente producción de hoja de coca. Lo que estaría alimentando este interés es la combinación entre la función de amortiguamiento de los riesgos que significa este cultivo, la facilidad de acceso regular a un recurso económico, la absorción en mayor volumen de mano de obra y, superando los factores económicos, la posibilidad de pertenecer a una comunidad con todas las implicancias que ello representa. Todo ello en zonas con pobreza y pobreza extrema donde la principal actividad económica tiene naturaleza agrícola. Así, esta entrada segura, fluida y frecuente de dinero a la economía doméstica y la integración de una comunidad, son los elementos que incentivan la creciente presencia de la actividad cocalera.

2.5 El cultivo de hoja de coca y el trasfondo del problema público.-

a. Naturaleza del problema público: los derivados cocaínicos como base.-

El enfoque de políticas públicas requiere una comprensión detallada del trasfondo del problema público. Como se ha señalado con antelación, la crítica principal a la política de cultivos radica en estar enfocado en las consecuencias antes que en las causas, aun cuando dicha mirada presenta matices en las diferentes estrategias que existen. Para analizar las políticas, un paso previo es profundizar en la naturaleza del problema público. Al estar articulado al tráfico ilícito de drogas, el cultivo de hoja de coca destinado a tal fin tiene dos características importantes: la compartimentalización y la descentralización. De

acuerdo a la primera, el cultivo de hoja va a tener características diferenciadas a las de otras etapas del proceso productivo del TID, como por ejemplo, la alta demanda de mano de obra de carácter agrícola. La descentralización significa que, debido a que cada clúster puede llevarse a cabo en diversos lugares, en cada uno de ellos deberá ajustarse a las dinámicas locales. Así por ejemplo, en el Perú no será igual cultivar hoja de coca en Huánuco, donde opera activamente la erradicación, que en Ayacucho donde no hay erradicación o en Cusco, donde ENACO tiene fuerte presencia.

El cultivo de hoja de coca y la producción de cocaína en el Perú ha sido protagonista de grandes cambios sociales y estructurales, especialmente en la zona nororiental del país. Desde fines del siglo XIX, el norte de Trujillo y el departamento de Huánuco desarrollaron una fuerte industria para abastecer el mercado médico mundial. Con las restricciones internacionales para el comercio de estupefacientes, esta producción se regionalizó, concentrándose en la actividad ilícita. Productores y colonos de la sierra migraron hacia Tingo María y Tocache, así como a otras ciudades aledañas para cosechar coca y producir cocaína ilícitamente.

Desde la década de los 70, el asentamiento de cárteles de la droga colombianos y mexicanos cambió el panorama de la producción. No solo llegaron más colonos alentados por la demanda del cultivo, sino que la producción empezó a concentrarse más en el volumen que en la calidad del producto. La masificación de esta actividad significó a su vez la estratificación

de los agricultores involucrados, diferenciándose los propietarios de grandes extensiones y con capital para invertir fuertemente en mejorar la productividad, de los no propietarios recién migrados dedicados a labores manuales de cuidado y cosecha del cultivo. Actualmente, el cultivo demanda gran cantidad de mano de obra, pero diferencia marcadamente las posibilidades de involucramiento de los agricultores en la producción cocalera.

b. El impacto actual de la proliferación del cultivo.-

En los últimos años, el cultivo ha mantenido un crecimiento lento pero sostenido, llegando al 2011 a las 62 mil 500 hectáreas. En contraste, lo que ha crecido aceleradamente es el número de distritos donde se reporta la presencia de este cultivo, pasando de 71 en el 2008 a 95 en el 2011, llegando a un acumulado de 116 distritos en estos años. Poco más de 1 millón 200 mil personas viven en estos distritos. Tan solo en los distritos con coca de Ayacucho, Cusco, Huánuco y San Martín, el 65.4% de la población vive en hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha, llegando al 90% en distritos como Kimbiri en el Cusco. A la par, se sabe que el 73% de la población de los 10 distritos con más coca en el Perú están involucrados en la actividad agrícola, teniendo que el 42.3% de estos tiene como ocupación principal la agricultura. Así, se tiene que el cultivo de hoja de coca se expande rápidamente en nuevos distritos donde predominan las carencias y en donde la agricultura es el principal medio de subsistencia.

Si bien no se puede señalar con exactitud el impacto de la hoja de coca en la economía local y personal de los agricultores, se puede remarcar algunos datos que llevan a considerar que no genera beneficios económicos significativos. A nivel personal, la inversión que un agricultor que desea involucrarse en la coca supera los US\$ 1mil, generando además un periodo de carencia de ingresos de varios meses. A nivel local, el valor potencial de la hoja de coca representa un margen muy importante del PBI agrícola, pero al mantenerse al margen de la legalidad significa muy poca posibilidad de reinversión en desarrollo local o infraestructura productiva, generando a su vez un efecto inflacionario y promoviendo una industria de consumo en bienes superfluos.

c. Las razones del agricultor.-

A pesar de que la hoja de coca parece no generar un impacto positivo en la economía local, existen importantes intereses tras suyo tales como generar mayor ingreso que otros productos, aun cuando ello no represente mayor rentabilidad. Asimismo, tiene mayor capacidad de absorción de mano de obra que otros productos, además de estar mejor remunerado que, por ejemplo, el jornal del café o cacao. De la misma manera, existe mayor facilidad para la comercialización de la hoja, pues la misma es adquirida directamente en el campo e incluso pagada con antelación al agricultor. Por otro lado, algo importante para la población migrante, el cultivo de hoja de coca representaba un mecanismo de integración social, de gran peso para la participación

comunitaria. A eso hay que sumar, aunque en menor medida, que la hoja permitía amortiguar los riesgos ante la fluctuación de los precios de otros productos, así como el pago a servidores para que provean de servicios básicos a la comunidad.

d. El cultivo como consecuencia de un problema mayor.-

En este orden de ideas, el cultivo de hoja de coca en el Perú no solo tiene larga data y ha sido protagonista de grandes movilizaciones de grupos humanos, principalmente en busca de nuevas oportunidades para cubrir sus necesidades económicas. Visto desde un enfoque de políticas públicas, los problemas tras el cultivo se dan en dos planos. El primero de término medio 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 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 coca 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.

No obstante ello, y como se irá viendo con el desarrollo de los siguientes capítulos, se hace necesario marcar una diferencia entre estos intereses para la satisfacción de necesidades básicas y los intereses del movimiento cocalero. Mientras los primeros se refieren a un asunto de fondo, los segundos aluden a un mecanismo para solucionar los mismos. Así, al agricultor, cocalero o no, le preocupa la cobertura de sus carencias. En ese escenario, se pliega al movimiento cocalero pues es esta hoja la que históricamente le ha permitido cubrir sus necesidades.



3. EL CONTROL DE CULTIVOS COMO POLÍTICA ANTIDROGAS: LA RACIONALIDAD DE LA POSTURA DEL ESTADO ANTE EL PROBLEMA DEL CULTIVO ILÍCITO DE HOJA DE COCA

- 3.1 El marco institucional del control de cultivos: el Régimen Internacional y la política antidrogas peruana.-
- a. Los valores del marco internacional tras la fiscalización de plantas de las que se producen estupefacientes.-

El Régimen Internacional de Fiscalización de Drogas se encuentra compuesto por tres tratados base que han permitido concentrar y depurar las regulaciones acumuladas desde 1909: 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. Si bien los tratados recogen algunos elementos de la normatividad acumulada hasta el momento, integran un cambio sustancial en los objetivos del sistema de fiscalización. De acuerdo a Bewley-Taylor y Jeslma (2011), la Convención Única implicó el tránsito hacia un marco multilateral de mayor alcance y con

énfasis en la prohibición del consumo sin fines médicos ni científicos de los estupefacientes fiscalizados. Se puede argumentar que el régimen internacional de fiscalización 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 del enfoque prohibitivo parece sustentarse en el riesgo que representa el desvío de las sustancias controladas.

Tabla 5 Objetivos, enfoques e interés de la normatividad aplicable a la región Andina en materia de drogas

Norma	Finalidad/Objetivo	Intereses
<i>Convención Única de Estupefacientes de 1961</i>	Garantizar la disponibilidad de estupefacientes para fines médicos. Prevenir y combatir la toxicomanía.	Salud física y moral de la humanidad. Peligro social y económico.
<i>Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971</i>	Prevenir y combatir el uso indebido y el tráfico de sustancias psicotrópicas. Garantizar y evitar que se restrinja la disponibilidad para fines médicos y científicos.	Salud física y moral de la humanidad. Problemas sanitarios y sociales originados por el uso indebido de ciertas sustancias
<i>Convención Contra el Tráfico Ilícito de 1988.</i>	Eliminar los incentivos para el tráfico ilícito de sustancias controladas.	Salud y el bienestar de los seres humanos. Bases económicas, culturales y políticas de la sociedad. Economía lícita y estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados. Las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles.

Fuente: Tratados internacionales / Elaboración propia

La Convención Única deviene en la primera norma internacional que establece disposiciones para prohibir el cultivo del arbusto de hoja de coca, siendo incluida en la Lista I de estupefacientes controlados por el régimen internacional (BEWLEY-TAYLOR & JELSMA, 2011) Por ende, se encuentra

sometida a controles semejantes a los previstos para la cocaína (JELSMA, 2011). En atención a lo mencionado, si para el régimen internacional de fiscalización de drogas la hoja de coca es tratada como estupefaciente, cualquier actividad desarrollada en torno a la misma de manera ilícita (cultivo, comercio y consumo) implicaría la afectación directa de los siguientes intereses:

- En el plano general, de acuerdo a la Convención Única y a la Convención sobre Tráfico Ilícito, tanto el cultivo, comercio y consumo ilícito de hoja de coca como las actividades ilícitas conexas, representan un peligro para la *Sanidad, la salud física y moral, y el bienestar* de la humanidad.
- En el plano del consumo, de acuerdo a la Convención Única, la toxicomanía generada por la hoja de coca en los individuos entraña un peligro social y económico para la humanidad.
- En el plano del tráfico ilícito, de acuerdo a la Convención sobre Tráfico Ilícito, la hoja de coca representa una amenaza para la economía lícita, afectando la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados.
- En el plano delictivo, la Convención sobre Tráfico Ilícito señala que el crimen organizado en torno a la hoja de coca, invade, contamina y corrompe las estructuras de la administración pública, las actividades financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles.

Para el caso de las plantas que son reguladas como estupefacientes, existe una previsión especial para un uso que no se puede catalogar estrictamente como científico, médico o farmacéutico. Así, el régimen internacional deja una puerta abierta para permitir el uso de plantas reguladas como estupefacientes en aquellos territorios 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, entre ellos la erradicación. Por ende, se puede argumentar que la protección del elemento cultural que radica en el consumo tradicional, no se presenta con la misma claridad con la que se manifiestan otros elementos como la salud y la seguridad.

Las estrategias de control de cultivos que implementa el Perú, se 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.¹⁵ Lo importante de este marco es que determina cuales son los intereses que habrán de primar al momento de pensar los problemas públicos que dan sentido a las políticas de control. Así, este marco forma parte de lo que O'Donnell y Oszlak (O'DONELL & OZLAK, 1981: 111) denominan el periodo previo al surgimiento de la cuestión.

¹⁵ 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.

La determinación del problema en el ámbito nacional parte de una premisa propuesta por un marco internacional, permeando indefectiblemente la formulación de la política.

b. El panorama de las estrategias de control de cultivos como desarrollo del régimen de fiscalización.-

Si bien el marco inicial es bastante restrictivo, el desarrollo posterior de documentos de política internacional que tratan de manera específica las estrategias de control de cultivos, asumen progresivamente no solo las consecuencias sino también sus causas. Específicamente, la integración y expansión del Desarrollo Alternativo ha permitido sumar estas precisiones, pues esta estrategia se diferencia de manera sustancial con las otras dos estrategias de control previstas por el sistema, cuyo carácter restrictivo y punitivo generan mayores resistencias en las comunidades afectadas y en el movimiento social, tal como se verá en los capítulos siguientes. 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 vegetal.¹⁶

- 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 ilícitamente.¹⁷ Esta obligación se complementa con la potestad de los Estados 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 consecuencias.¹⁸
- 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 el 2005 en que la Comisión sobre Estupefacientes acuerda fortalecer a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

¹⁶ Artículos 23° y 26° de la Convención Única de Estupefacientes de 1961.

¹⁷ Artículo 26° de la Convención Única de Estupefacientes de 1961.

¹⁸ Artículo 22° de la Convención Única de Estupefacientes de 1961.

(UNODC en adelante), para la conducción de estrategias que integren un enfoque de Desarrollo Alternativo Preventivo, dándole preeminencia sobre la erradicación.¹⁹

c. La postura del Estado: integración del control de cultivos en la política antidrogas peruana.-

El control de cultivos propuesto por el sistema internacional ha sido plasmado durante los últimos cinco años en la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007-2011 (ENLCD en adelante).²⁰ Este documento de políticas tuvo por misión “...reducir drásticamente y sosteniblemente los impactos sociales, políticos, económicos y ambientales de la producción, tráfico y consumo de drogas...”. Su implementación estuvo en manos de la Comisión para el Desarrollo y una Vida sin Drogas – DEVIDA, ente rector en la materia. Dos de los objetivos estratégicos de la ENLCD comprendieron directamente el control de cultivos. En suma, de acuerdo a este instrumento de políticas gestionada por el ente rector y siguiendo a O’Donnell y Oszlak (O’DONELL & OZLAK, 1981: 111) la posición asumida por el Estado peruano durante los últimos cinco años para afrontar los cultivos de hoja de coca, puede resumirse en las siguientes ideas:

¹⁹ 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.

²⁰ Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007 – 2011

- 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.
- 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.

d. La estrategia de control de cultivos en el Perú en los últimos años.-

Como es de esperarse, buena parte de los esfuerzos de la ENLCD 2007-2011 se concentran en el control de cultivos. Siguiendo a Medellín (1997), la ENLDC resume operativamente los problemas que el Estado ha determinado, así como las soluciones que propone para atenderlos. 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 del mercado legal. Así, se puede argumentar que la primera fue comprendida por el Estado peruano como una estrategia de promoción, mientras que las dos siguientes tuvieron un marcado enfoque represivo. Esto se condice con la naturaleza de las tres estrategias y el tipo de amenaza que representan para los intereses cocaleros.

Cumplidos los cinco años, 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 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 9mil toneladas anuales de hoja de coca.²¹

Siguiendo a Moore (1992; p. 196), se puede adelantar que esto último ha ocurrido debido a que tanto la formulación como la implementación del control

²¹ Documentos de trabajo entregados por ENACO en febrero del 2012, señalaban que las compras efectuadas el año 2011 alcanzaron las 2212.5 toneladas.

de cultivos han carecido de una perspectiva integral sobre los principales factores que incentivan a los agricultores cocaleros a involucrarse en esta actividad a pesar de su situación ilícita: acceso a mercados, precios atractivos, absorción de mano de obra, amortiguación del riesgo económico y cohesión social. En las secciones siguientes se propone hacer una revisión específica de cada estrategia, de cara a los intereses que llevan a los agricultores de estas zonas se involucren en el cultivo ilícito.

3.2 El sistema de licencias y el comercio monopólico: la Empresa Nacional de la Coca – ENACO.-

a. El marco institucional de ENACO.-

Como se ha indicado ya, los Estados parte del sistema internacional de fiscalización de drogas deben constituir entidades encargadas de la emisión de licencias para el cultivo de la hoja de coca. Estas entidades a su vez son las responsables de asumir el control total del comercio del referido producto. Si bien desde fines de los años cuarenta el Estanco Nacional de la Coca cumplía funciones semejantes a las mencionadas, es con la promulgación de la Ley N° 22095, Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, que se asigna esta responsabilidad a la denominada Empresa Nacional de la Coca – ENACO, prohibiéndose a su vez el cultivo de hoja de coca en zonas no autorizadas.²²

²² Actualización ENLCD, aprobada mediante DS 050-2010-PCM

Cabe señalar que esta actividad agrícola no se encuentra criminalizada en el Código Penal vigente. Eso implica que, si bien el cultivo se encuentra proscrito, los agricultores no reciben pena alguna en caso participen de dicha actividad. Esto debido a que el Estado entiende que se trata de un problema social antes que por un hecho estrictamente criminal.²³ Por ende, aun cuando un agricultor se dedique al cultivo de hoja de coca sin mediar una licencia de ENACO, este recibe como única sanción la erradicación de sus sembríos.

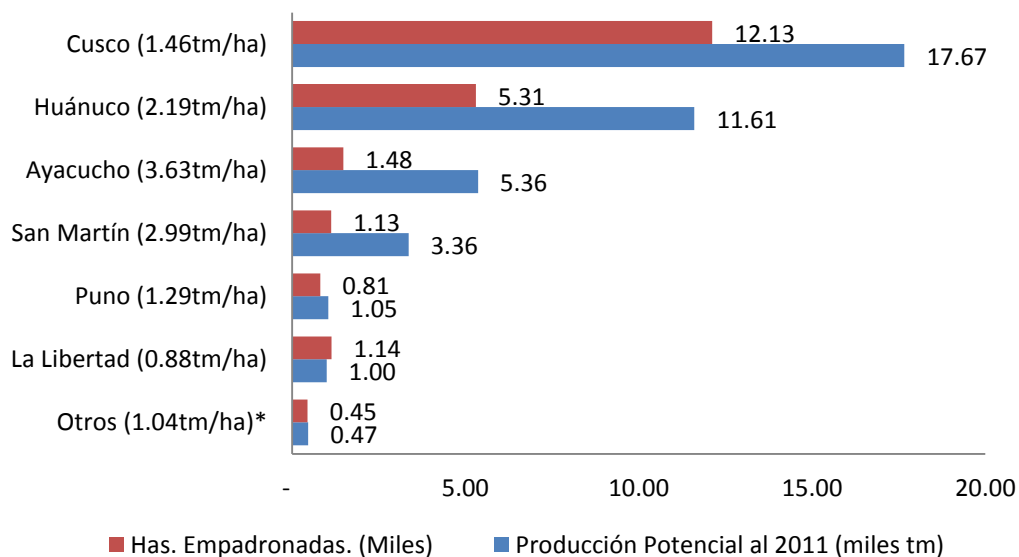
b. La situación de ENACO: cómo funciona y a que se enfrenta.-

La emisión de licencias por parte de ENACO es una práctica confusa y compleja que combina dos planos diferenciados por su nivel de formalización: el empadronamiento y la actividad del empadronado. Así se tiene que el agricultor no solo debe encontrarse empadronado, sino que a su vez debe encontrarse como proveedor activo de ENACO para mantener vigente su licencia. Cada uno de estos planos ofrece sus propias dificultades. El empadronamiento corresponde al registro de los agricultores en el Padrón Bruto de ENACO (PBE). De acuerdo al FONAFE (2005: 11), este padrón está compuesto por el 1) Padrón de 1978 elaborado con la emisión de la Ley 22095 y 2) las ampliaciones realizadas por ENACO en la década de los noventa. En ambos casos, el empadronamiento se ha hecho sobre los predios donde se produce hoja de coca, más no sobre los agricultores, llegando a registrarse 34 mil 245 licencias para 31 mil 886 agricultores.

²³ Actualización aprobada mediante ENLCD DS 050-2010-PCM

Estas licencias representan un total auto declarado de 22 mil 434 hectáreas. Si a esta extensión se le aplica el promedio de producción calculado al 2011 por UNODC (2.2tm/ha.), la extensión registrada tendría capacidad de producir cerca de 50 mil toneladas de hoja de coca. Esto supera en 41 mil toneladas el volumen calculado por INEI que se requiere para abastecer el consumo tradicional (INEI, 2004). Tanto Cusco como Huánuco exceden esta capacidad productiva en 8mil y 2mil toneladas respectivamente. Así, uno de los primeros problemas que tiene ENACO es que en el primer nivel de su registro ya excede la capacidad potencial de absorción que tiene el mercado tradicional. Si bien esto se reduce al calcular las licencias activas, representa el primer escollo para la efectividad de este mecanismo, destacando que el referido problema proviene de una formalidad implementada por la propia entidad.

Gráfico 5 Producción de hectáreas auto declaradas en el padrón de ENACO, según productividad promedio regional al 2011



Fuente: UNODC / FONAFE. Elaboración propia.

*Amazonas, Ancash, Cajamarca y Ucayali. El cálculo del promedio de producción potencial por hectárea al 2011 se realizó excluyendo a Ancash por no contar con datos disponibles.

En efecto, el segundo nivel de formalización refiere a la actividad del empadronado, vale decir, a que aquel predio registrado venda activamente su producción a ENACO. Como se verá más adelante, esto tiene efectos directos en otros mecanismos como la erradicación, puesto que durante los operativos, el CORAH erradica solo parcelas que no cuentan con documentación vigente de la venta a ENACO e incluso llegan a erradicar el territorio que, según sus cálculos, excede a las necesidades para cubrir el volumen de producción que se vende a la misma. Así, la guía de remisión de la venta efectuada a la entidad, en la práctica deviene en un segundo nivel de formalidad para la autorización de la producción lícita. Todo lo que se produzca fuera del margen de lo regularmente vendido a la entidad está fuera de lo autorizado.

c. Las limitaciones de ENACO y su impacto en el mercado de la 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 a diferencia de otras empresas, no puede promover que la productividad de la hoja de coca aumente para abastecer sus necesidades industriales. El volumen de compra de hoja de coca por parte de ENACO ha disminuido

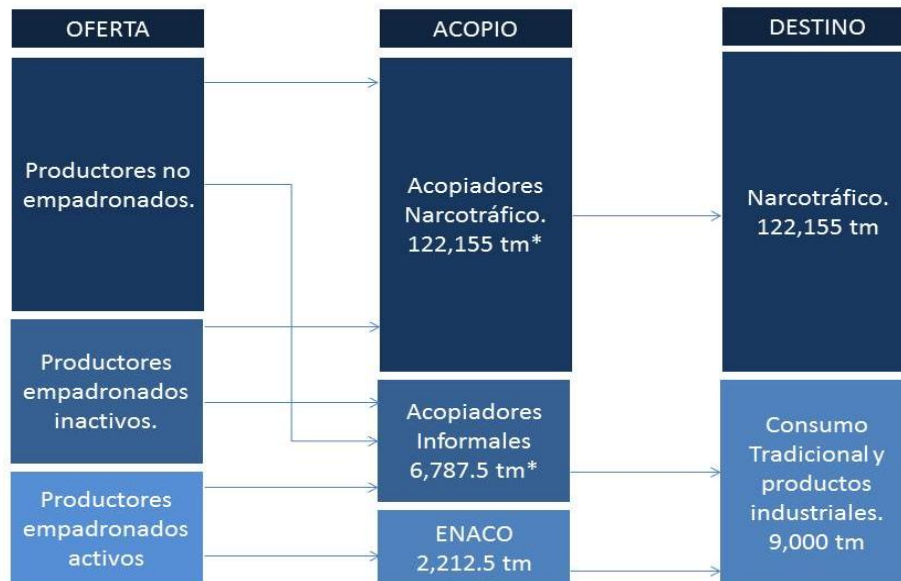
notablemente, pasando de las 3109.3 a 2640.9 toneladas entre el 2007 y el 2010, llegando a las 2212.5tm en el 2011.²⁴

No obstante, el problema no es de producción, pues como se observa, las hectáreas empadronadas superan largamente la capacidad productiva para cubrir esta demanda. El problema es que la mayoría de los productores opta por no vender a ENACO. Así, según cifras de la propia entidad, en los últimos años solo el 34% de los predios registrados en el padrón fueron vendedores activos de su producción de hoja de coca.²⁵ Con ello, de acuerdo a la producción potencial de hoja de coca calculada por UNODC para el 2011 ascendiente a poco más de 131 toneladas, 122 mil toneladas estarían destinándose al narcotráfico y solo el 1.7% de la producción total entraría al mercado de consumo tradicional a través de la empresa creada para tal efecto.

²⁴ Información proporcionada por ENACO a Marzo 2012.

²⁵ Ídem.

Ilustración 2 Estructura del mercado de la hoja de coca



Fuente: UNODC / ENACO. Elaboración propia basada en PERÚ, Oferta de Hoja de Coca, FONAFE 2005, p. 10.

* Calculado en base a la producción potencial de hoja de coca reportada por UNODC para el 2011, ascendiente a 131,155 tm

d. Las licencias y el monopolio frente a los intereses del agricultor cocalero.-

Si se analizan la información previa sobre la gestión a la luz de los intereses de los agricultores cocaleros, encontramos que la venta de hoja de coca a ENACO genera menos recursos que venderla al narcotráfico. En efecto, mientras que la empresa estatal paga un máximo de S/.70 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 venderle 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, contraría 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 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.

3.3 La erradicación de cultivos ilícitos: los logros operativos del CORAH.-

a. El tránsito de la erradicación en el marco institucional.-

En el marco internacional, la erradicación ha ido cambiando progresivamente de enfoque, pasando de ser la punta de lanza de la estrategia de control de cultivos, a ser entendida como un complemento del Desarrollo Alternativo. Desde los inicios del sistema internacional vigente, la Convención Única de 1961 preveía la obligación de los Estados parte de arrancar de raíz todas las plantas

controladas que se cultiven ilícitamente.²⁶ A partir de la Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988, el sistema internacional empieza a integrar algunas consideraciones sobre la aplicación de esta estrategia, tales como el respeto a los Derechos Humanos, los usos tradicionales y la protección del medio ambiente.²⁷ Posteriormente, con la aprobación del Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y el Desarrollo Alternativo durante la Vigésima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1998, se reconoció un nuevo papel a la erradicación. En el plan se señala que:

- La erradicación forzosa es una medida menos sostenible y menos apropiada que el Desarrollo Alternativo en aquellas zonas donde exista baja producción agrícola.²⁸
- La erradicación forzosa puede poner en peligro los programas de Desarrollo Alternativo en aquellos lugares donde estos últimos no han dado muestra de tener resultados positivos.²⁹

²⁶ Artículo 26° CU61

²⁷ El segundo párrafo del Artículo 14° de la Convención de 1988 señala textualmente que *“...Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente”*

²⁸ Objetivo I, Medida 7 del Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y el Desarrollo Alternativo durante la Vigésima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas – UNGASS 1998.

²⁹ Idem, Objetivo IV, Medida 31.

- Las medidas de erradicación forzosa deben implementarse con mayor énfasis en aquellas zonas donde si existan otras oportunidades de ingresos lícitos, especialmente en aquellos lugares donde el cultivo ilícito es operado por la delincuencia organizada, estando abierta incluso la posibilidad de detención de los responsables.³⁰

El sistema ha avanzado aún más en la redefinición del enfoque de la erradicación con la aprobación de una nueva Declaración Política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas, el año 2009 en Viena. Así, a la par que refuerza las precisiones hechas por la vigésima UNGASS, establece que:

- Al considerarse medidas de erradicación, debe contemplarse si los agricultores han logrado adoptar medios de vida que sean saludables y sostenibles, de manera que el control de cultivos sea también sostenible.³¹
- La erradicación debe ser considerada como una medida en caso la seguridad de las estrategias de Desarrollo Alternativo se vean puestas en riesgo.³²

³⁰ Ídem. Objetivo IV, Medida 30 y Objetivo IV, medida 29

³¹ Medida 47-G del Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas, Viena 2009.

³² Ídem, Medida 44-J.

En resumen, se puede observar que el trayecto recorrido por la erradicación en tanto medida de control de cultivos ha dado muestra de una significativa evolución de sus contenidos. Así, la erradicación inicia como punta de lanza de la estrategia de control del cultivo, de manera tal que se incluía de manera precaria las tradiciones culturales como mecanismo de control de su impacto. Con el paso del tiempo, para el sistema internacional la erradicación es considerada prácticamente como medida subalterna a las estrategias de Desarrollo Alternativo sostenible.

b. El Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga.-

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. Las primeras acciones de erradicación tuvieron gran alcance e impacto a fines de 1979 e inicios de 1980, con los operativos Mar Verde I y II en las zonas del Alto Huallaga. Según documenta la Comisión de la Verdad, al 2001 en CORAH había logrado erradicar 54,646 Has de cultivo de coca y destruir un millón 259,618 metros cuadrados de almácigos (CVR, 2003; Tomo IV, Cap. 1). Como se verá en el capítulo próximo, la erradicación ha sido el principal detonante para la emergencia del movimiento cocalero y motivador para el desarrollo de sus acciones de protesta desde fines de los años setenta. Para Felbab-Brown (2005), la erradicación es la mejor estrategia para perder

los corazones y las mentes de las comunidades donde se desarrollan los cultivos de hoja de coca, dada su naturaleza represiva.

Sobre la erradicación, la ENLCD propone tres objetivos: 1) evitar la expansión de nuevas hectáreas ilícitas, 2) formular planes anuales de reducción y 3) fomentar la vinculación entre la erradicación y el desarrollo alternativo. Para tal efecto, el CORAH establece un plan anual de erradicaciones, teniendo como meta un número determinado de hectáreas erradicadas. Entre el 2007 y el 2011, el CORAH ha superado las 10mil hectáreas por año, cubriendo sus metas operativas de manera efectiva. Sin embargo, existen algunos problemas respecto a su alcance. El CORAH cuenta con tres ejes operativos: Aguaytía (Ucayali), Tingo María (Huánuco) y Santa Lucía (San Martín), por lo que cuenta con capacidad operativa para atender solo dos cuencas cocaleras adyacentes (Alto Huallaga y Aguaytía). Así, si bien logra cubrir adecuadamente las zonas donde tiene presencia efectiva, no llega a atender zonas con importante presencia de cultivos como el Valle de los Ríos Apurímac y Ene – VRAE, así como otras zonas donde ni siquiera ENACO tiene licencias emitidas, tales como Pichis – Palcazú (Pasco) o Putumayo (Loreto, frontera con Colombia).

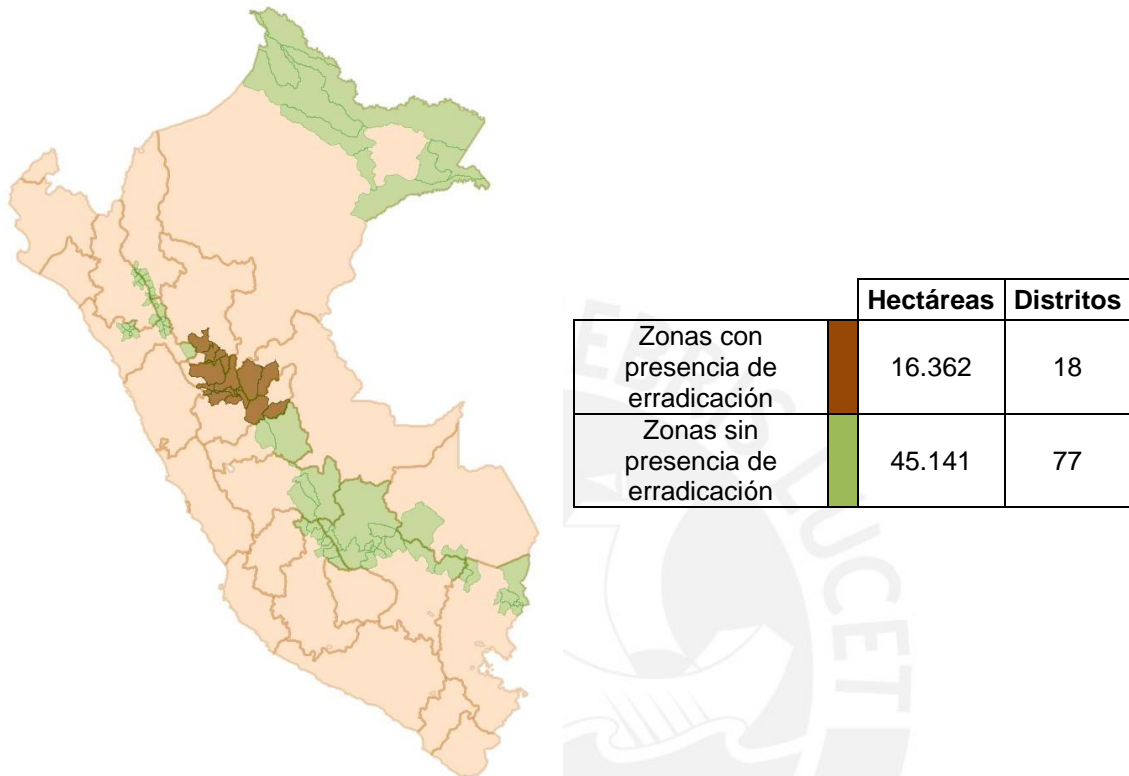
c. El impacto de la cobertura del CORAH.-

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 al 2011 (10 mil 290 has) 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 mil 362 has). Sin embargo, en total nacional de superficie cultivada que asciende a 62 mil 500 has, 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, pero que en términos globales tiene un impacto leve.

El impacto de la erradicación se puede mirar también desde el efecto que genera en la economía tanto local como personal de los agricultores. Recurriendo a las cifras reportadas por UNODC para el año 2011, la superficie erradicada en los tres ejes operativos conllevaría la producción potencial de 21 mil 312 toneladas de hoja de coca. Teniendo en cuenta los precios diferenciados de la hoja de coca en cada una de las zonas donde la erradicación tiene presencia, se tiene que en Huánuco la erradicación habría impedido la comercialización de hoja de coca por un valor de US\$ 26 millones, mientras que en San Martín y Ucayali, el valor de comercialización de la hoja de coca erradicada habría llegado a los US\$ 25 millones y US\$18 millones respectivamente

Ilustración 3 Hectáreas de cultivo y distritos donde se cultiva de acuerdo a ejes operativos del CORAH



Fuente: CORAH / UNODC Elaboración propia

Con esto, el valor total del impacto de la erradicación sería superior a los US\$ 69 millones solo durante el 2011. El impacto por hectárea, tomando en cuenta que se trata en su gran mayoría de propietarios de terrenos de una hectárea o menos, habría ascendido a los US\$ 7mil 775 en Huánuco, US\$ 9 mil 261 en San Martín y US\$ 4 mil 279 en Ucayali, dando en promedio de US\$ 7 mil 100 de pérdidas por hectárea erradicada en estas zonas.

Tabla 6: Valor potencial de la producción de hoja de coca de la superficie erradicada por el CORAH el 2011

Departamento	Hectáreas erradicadas	Producción promedio x Ha	Producción potencial de hoja de coca de has erradicadas	Valor de la producción potencial (US\$ Millones)	Valor Por hectárea (US\$)
Huánuco	3,359.18	2.19	7,356.60	26.12	7,775
San Martín	2,727.31	2.99	8,154.66	25.26	9,261
Ucayali	4,203.99	1.38	5,801.51	17.99	4,279
Total	10,290	--	21,312.77	69.36	7,105*

Fuente: CORAH / UNODC. Elaboración propia

* Valor promedio de las tres zonas

d. La erradicación frente a los intereses del agricultor cocalero.-

En resumen, se tiene que la erradicación tiene gran impacto en las zonas de producción no solo a nivel de la superficie erradicada, sino respecto a los efectos que genera en la economía local al evitar el ingreso de recursos provenientes de la comercialización de un amplio volumen de hoja de coca destinada a la producción ilícita. Si bien como señala Van Dun (2009; p. 263) la erradicación forzada ha empujado a algunos agricultores a buscar otros cultivos, especialmente relacionados con el Desarrollo alternativo, su efecto no es de mayor magnitud y, debido a su alcance territorial, solo tiene efecto en las zonas donde se realizan los operativos.

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. Finalmente, 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.

3.4 Una mirada distinta al control de cultivos: el Desarrollo alternativo.-

a. El espacio ganado por el Desarrollo alternativo.-

Con el Plan de Acción aprobado en la Vigésima UNGASS, se reconoce que el control de cultivos puede presuponer medidas que vayan más allá de la erradicación, integrando, por ejemplo, al Desarrollo Alternativo. De acuerdo a Ronard (2010), las acciones de Desarrollo Alternativo se iniciaron en el sudeste asiático hacia 1971. En ese momento y durante inicios de los ochentas, PNUFID empezó a hacer propio un concepto derivado de discusiones críticas sobre las medidas de desarrollo implementadas por el sistema de Naciones Unidas, debido a sus decepcionantes resultados. Según se señala, el Desarrollo Alternativo fue concebido inicialmente como una estrategia supeditada a los objetivos del control del cultivo. Sin embargo, el concepto ha evolucionado, desde su aparición, mostrando tres etapas (UNDOC, 2008a):

- **Sustitución de cultivos**, buscando un producto de similar rentabilidad, principalmente para superar el cultivo de la amapola en el sudeste asiático. Sin embargo, se partía erróneamente de creer

que era viable competir de esa manera con los cultivos ilícitos y que en la misma tierra donde crecía el cultivo ilícito se podría lograr insertar algún otro cultivo de semejante valor.

- **Sustitución de ingresos**, que enfatiza aspectos socio-económicos y no olvida el contexto local. Así, se busca insertarse en las estrategias nacionales de desarrollo, brindando incluso apoyo institucional para la consolidación de las instituciones involucradas.
- **Desarrollo Alternativo Integral**, basado en la idea de desarrollo sostenible, enfocado a lograr el desarrollo productivo, el desarrollo social, la participación ciudadana y la conservación de recursos naturales.

b. Los componentes del Desarrollo alternativo.-

Siguiendo lo propuesto por los Planes de Acción aprobados tanto por la vigésima UNGASS como por la Comisión de Estupefacientes, se puede identificar algunos elementos clave en lo que debe significar el despliegue de las estrategias de Desarrollo Alternativo:

- Desarrollo Rural como enfoque: ya desde la Convención sobre Tráfico Ilícito de 1988 se integra la idea de desarrollo rural como concepto acompañante de las estrategias de control de cultivos. Sin

embargo, es el Plan de Acción de 1998 que señala que el Desarrollo Alternativo resulta una estrategia más sostenible que la erradicación en las zonas donde existe baja producción agrícola. (Objetivo I, medida 7).

- Planificación e integración en estrategias nacionales: En el Plan de Acción de 1998 se observa el reconocimiento de que el Desarrollo Alternativo es pieza importante en una estrategia amplia de fiscalización de drogas, buscándose a través de ella generar las condiciones adecuadas para la aplicación de la segunda (Problema III). Como complemento, el Plan del 2009 señala que es necesario un abordaje con criterio holístico, que tome en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio y que tenga en clara perspectiva la erradicación de la pobreza (Medida 47-A).
- Responsabilidad compartida.- que entiende que las acciones contra el tráfico ilícito de drogas deben implicar siempre la acción conjunta tanto de los países productores como de los países consumidores, es el principal enfoque del sistema y el régimen de fiscalización de drogas.
- Participación e institucionalidad: que refiere a la promoción de la participación política de la comunidad, así como de la construcción

de una institucionalidad que haga sostenible el abordaje propuesto desde las estrategias de Desarrollo Alternativo.

En teoría, se busca superar el flagelo del tráfico ilícito de drogas no solo concentrando la atención en el control de cultivos. Así, el Desarrollo Alternativo ubica sus esfuerzos también en mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, dándole una mirada más integral a las inicialmente reconocidas como restrictivas medidas de control de los cultivos ilícitos de hoja de coca.

c. La aplicación del Desarrollo alternativo en el Perú.-

Respecto al desarrollo alternativo, la ENLCD 2007 - 2011 plantea 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 Estado.³³ Existen otros operadores con financiamiento de diversas fuentes cooperantes que proponen enfoques diferenciados respecto al contenido de esta estrategia.

³³ 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.

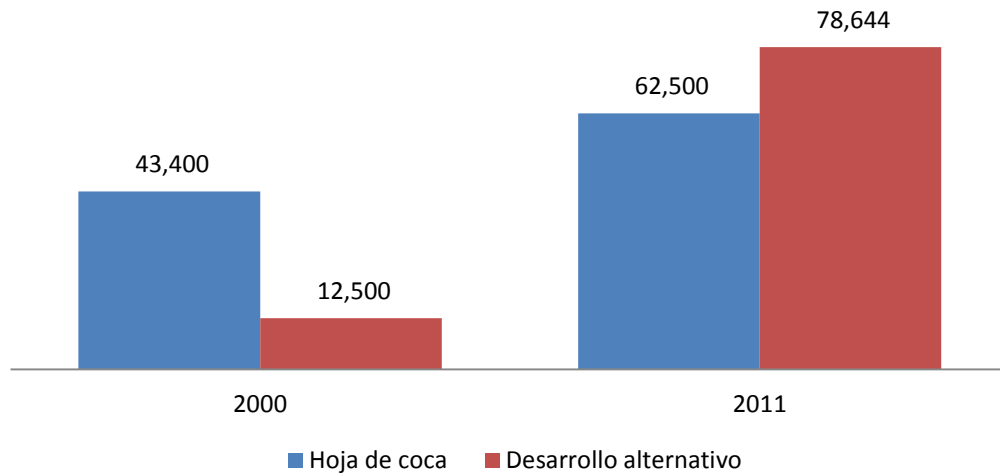
Así, la cooperación norteamericana tiene un importante componente de trabajo post erradicación. Otros proyectos han sido implementados por la Comunidad Europea (Programa de Desarrollo Alternativo en las Áreas de Pozuzo y Palcazú – PRODAPP) y por el Gobierno alemán (Proyecto de Desarrollo Alternativo Tocache – Uchiza – PRODATU). La agencia pionera en la materia es la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC, apelando a la promoción de la asociatividad empresarial de los agricultores.

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 mil hectáreas con productos tales como café, cacao, palma aceitera o palmito, a ocupar un total superior a las 78 mil 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 el 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 el 2007 las catorce empresas citadas lograron ventas por US\$ 59 millones, al 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, 2011c).

Gráfico 6: Superficie de hoja de coca y de cultivos del Desarrollo alternativo en el 2000 y 2011



Fuente: UNODC

En tercer lugar, el impacto de este crecimiento ha tenido efectos positivos también en los agricultores asociados a estas empresas, quienes logran generar ingresos anuales promedio de S/. 15,603. Si se compara esta cifra con el quintil de ingresos más alto de los productores agropecuarios de la selva (S/. 15,498), se encuentra que el Desarrollo alternativo está brindando ingresos ligeramente mejores que otros cultivos. Si se comparan los ingresos promedio mensuales de las familias asociadas a estas empresas (S/. 999.7), con el ingreso promedio mensual de las regiones donde se ubican estas empresas (entre S/. 591 y S/.826, según la Encuesta Nacional de Hogares), lo generado por el Desarrollo alternativo representa entre un 20% y un 70%. Esta cifra varía sustancialmente en algunas empresas con mayor rentabilidad, para cuyos socios las ganancias anuales pueden llegar a los US\$ 19 mil dólares, vale

decir, poco más de S/. 4 mil mensuales. La importante rentabilidad de estas empresas ha significado que el número de asociados se incremente progresivamente. Tan solo entre el 2010 y el 2011 se ha reportado un incremento del 10.6%, aunque algunas empresas han incluso duplicado el número de asociados (UNODC, 2012c).

Sin embargo, esto no quiere decir que no existan resistencias. Estas se manifiestan cuando los proyectos de Desarrollo alternativo no logran generar la confianza suficiente en los agricultores sobre que va a suplir de manera sostenida el ingreso proveniente de los cultivos cocaleros. Ello ha pasado con algunos operadores privados que, luego de implementar sus proyectos, no han sabido dar acompañamiento a un proceso de largo aliento. Estas resistencias tienen mayor presencia cuando los programas de Desarrollo alternativo están estrechamente relacionados a estrategias de erradicación. En ese aspecto surgen dos posibilidades. Por un lado, el condicionamiento a la erradicación para la implementación de proyectos de cultivos alternativos. Por otro, la imposición de la destrucción de los cultivos acompañada de la introducción de nuevos cultivos lícitos. A su vez, existen otros problemas relativos a la cobertura del apoyo. Algunos proyectos plantean brindar asistencia técnica solo a aquellos agricultores que tengan al menos tres hectáreas como para que la actividad sea rentable. Asimismo, se privilegia a quienes se encuentran asentados en un territorio, a fin de evitar la participación de migrantes “golondrinos” que reciben el apoyo y luego comercializan el predio, sin darle el seguimiento adecuado a la actividad productiva.

d. Desarrollo integral frente a los intereses del agricultor cocalero.-

A diferencia de la erradicación y el sistema de licencias y la 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. A diferencia de la erradicación y de ENACO, el Desarrollo alternativo ofrece 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.

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, aún 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.

3.5 La racionalidad tras las estrategias de control de cultivos.-

a. La racionalidad de la fuente: la toma de postura del marco internacional y nacional.-

Al enmarcarse desde su génesis en las políticas antidrogas, las estrategias de control de cultivos corren el riesgo de ser entendidas como mecanismos para aminorar la oferta de sustancias controladas. Así, de primera mano se puede argumentar que el control de cultivos requiere sencillamente el cumplimiento de metas operativas que procuren evitar la proliferación de sembríos como el de la hoja de coca. Si bien desde el sistema internacional se prioriza este enfoque en la normativa fundante, progresivamente el desarrollo conceptual de la normativa del sistema internacional ha ido comprendiendo la complejidad de los problemas que subyacen a la proliferación de cultivos ilícitos.

Efectivamente, el marco inicial del sistema internacional de fiscalización de drogas, fuente principal para la determinación de las políticas nacionales antidrogas debido a los compromisos internacionales asumidos, priorizaba las acciones represivas y punitivas. Con el tiempo, este marco ha ido dando mayor espacio a otro tipo de intervenciones desde las cuales la punición y represión

resultan complementarias a las estrategias basadas en el desarrollo integral de las comunidades afectadas por el tráfico ilícito de drogas. Así, la erradicación forzosa ha pasado de ser punta de lanza del control de cultivos, a ser comprendida por el marco internacional como complemento para la estrategia de Desarrollo Alternativo. De esta manera, el sistema internacional propone priorizar la erradicación forzosa solo en aquellos casos donde persista el cultivo ilícitos articulados al crimen organizado, y a pesar de que el Desarrollo Alternativo haya generado oportunidades para la comunidad.

b. Las estrategias de cara a los intereses de los agricultores cocaleros.-

La aplicación de las estrategias de control de cultivos ha demostrado efectos diferentes respecto a los intereses de los agricultores los llevan al cultivo ilícito de hoja de coca.

- **Respecto a la Generación de recursos:** ENACO ofrece precios resultan muy poco atractivos. Mientras que la empresa estatal paga un máximo de S/.70 por arroba de hoja de coca de primera calidad, el contrabando o el mercado del narcotráfico llegan a ofertar hasta S/.120. Evidentemente, la erradicación también genera impactos mayores puesto que a diferencia del pago menor que reciben de la empresa estatal, de la erradicación solo reciben pérdidas. Por su parte, del Desarrollo Alternativo reciben ingresos superiores al promedio local, incrementándose a su vez las ventas a nivel global. Sin embargo, estas

buenas perspectivas aún no representan mejores ingresos que los ofrecidos por la hoja de coca ilícita.

- **Respecto a la Absorción de mano de obra:** ENACO representa menor posibilidad de contratación de mayor personal debido a la menor rentabilidad que representa para el agricultor. La erradicación es la más radical en este aspecto pues elimina toda posibilidad de ocupación para quienes laboran en este ámbito ilícito. Por su parte, el Desarrollo alternativo ha ido ganando progresivamente espacio. Si bien el cultivo de estos productos es aun limitado, se trata también de actividades agrícolas que demandan mano de obra de manera intensiva.
- **Respecto al Acceso al mercado:** La entidad estatal se encuentra en este aspecto en una posición intermedia. Por un lado, no ofrece tantas facilidades como si hace el contrabando o el narcotráfico, ya que no solo discrimina por la calidad de la producción, sino que a su vez carece de capacidades operativas para comprar directamente en chacra. Sin embargo, es una alternativa en escenarios donde hay sobreproducción y el comprador informal o ilegal llega a pagar menos que la empresa estatal. Al igual que en los casos anteriores, la erradicación representa la total imposibilidad de acceder al mercado. En su lugar, el Desarrollo alternativo va ganando espacio como iniciativa que permite llegar a mejores precios y más compradores, de acuerdo a como se van expandiendo las cadenas productivas y de comercialización.

- Respecto a la generación de identidad:** Por sí mismo, la venta a ENACO no aporta significativamente a la pertenencia a una comunidad. Sin embargo, el carácter legal juega un rol muy importante pues el contar con una licencia activa permite que los agricultores cocaleros se identifiquen como legales, asunto que tiene grandes ventajas ante las acciones de erradicación de coca ilícita. La erradicación genera más bien un efecto inverso, pues la comunidad se identifica y unifica por oposición a los operativos, de manera que su carácter represivo es el que más ayuda a la formación de un movimiento cocalero. Finalmente, el Desarrollo alternativo ofrece la oportunidad de ser identificado como productor lícito, generando a su vez la posibilidad de pertenecer a una comunidad de productores de este tipo.

Tabla 7: Intereses de los agricultores y estrategias de control de cultivos

	ENACO	Erradicación	Desarrollo Alternativo
Objetivos dentro de control de cultivos	<i>Fiscalizar la producción lícita y monopolizar el comercio de la hoja de coca.</i>	<i>Destruir cultivos ilícitos de hoja de coca.</i>	<i>Generar alternativas económicas, sociales y políticas a la producción de hoja de coca ilícita.</i>
Generación de recursos	Precio pagado es menor al del contrabando y el narcotráfico.	Al eliminar los cultivos, deja sin ingresos a los agricultores.	Genera ingresos superiores al promedio local, y las ventas en términos generales han aumentado, aun cuando no mayores a la hoja de coca.
Absorción de mano de obra	Baja rentabilidad impide contratación de personal para el cultivo.	Al dejar sin ingresos a los agricultores, otros trabajadores vinculados se quedan sin oportunidades laborales.	Demanda mano de obra local, aunque no en el volumen que la hoja de coca.
Acceso al mercado	ENACO no compra en chacra, pero sirve como	No se cuenta con producción para	La existencia de empresas permite facilidades a los

	alternativa en momentos de sobreoferta.	comercializar en el mercado.	productores acceder al mercado
Generación de identidad	Certifica la legalidad del agricultor, protegiéndolos hasta cierto margen de la erradicación.	Refuerza la identidad de los coccaleros, por oposición a los operativos de erradicación.	Los identifica como productores legales, dando tranquilidad a la comunidad.
Elaboración propia			

c. Las particularidades de cada estrategia de control de cultivos.-

Cada estrategia se maneja en un plano distinto. El Desarrollo alternativo se encuentra en una situación entre intermedia y positiva pues atiende de mejor manera los intereses de los agricultores, al brindarles recursos, acceso a mercados, oportunidades laborales y la posibilidad de ser conocidos como legales. Sin embargo, si bien ha generado importantes impactos, su cobertura no logra alcanzar a la totalidad de la población pues no resulta necesariamente rentable para todos los agricultores dedicados al cultivo ilícito de hoja de coca.

Por su parte, ENACO se encuentra en una posición intermedia pues si bien ofrece precios bajos, permite a los agricultores identificarse como legales, hecho que paradójicamente les da puerta abierta a seguir comercializando con compradores informales. Sin embargo, presenta serias deficiencias para fiscalizar la producción de hoja de coca de sus propios empadronados, cuya producción de por si supera las necesidades reales del consumo tradicional. En esa línea, la empresa nacional es entendida como un mal necesario, pues si

bien no le permite al agricultor generar suficientes ingresos, le da la opción de protegerse de otros mecanismos de control, gracias a la emisión de licencias.

En la situación más extrema, dada su naturaleza punitiva, se encuentra la erradicación que, lejos de permitir cubrir positivamente los intereses de los agricultores, genera en ellos una identidad contraria a la posición del Estado. A esto hay que sumar que la cobertura de los operativos de erradicación del CORAH no cubren la totalidad de las zonas donde se cultiva hoja de coca ilícitamente, por lo que su eficacia es bastante acotada a las zonas donde se implementa.

d. El problema de la racionalidad técnica: comprensión superficial del problema público tras el cultivo de hoja de coca.-

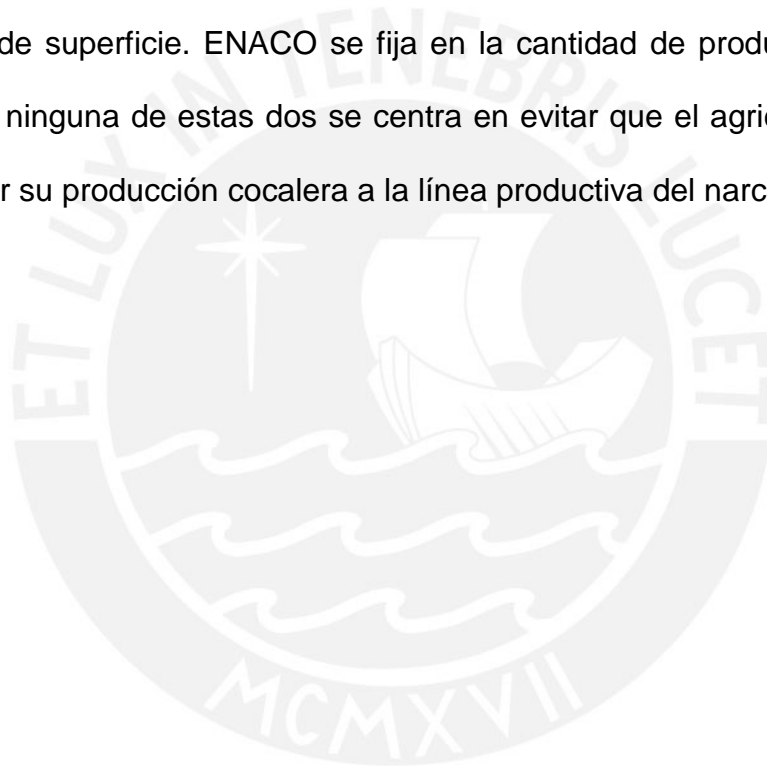
El principal problema de las estrategias de control de cultivos es que atacan la proliferación de la planta sin lograr cubrir las carencias existentes. Así, se puede interpretar que la resistencia que generan tiene como base el atacar un medio que permite al agricultor cubrir sus necesidades insatisfechas. 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. 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, más 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. De esa manera, tiene un importante impedimento para que el cumplimiento de su principal meta, cubrir el consumo tradicional, signifique ayudar a que los agricultores cubran sus necesidades.

En el caso del Desarrollo alternativo la figura es distinta, pues es la única estrategia planteada desde un enfoque de desarrollo rural. Aunque en su implementación se peca en priorizar un enfoque de sustitución de cultivos, dejándose de lado otros elementos como la gobernabilidad, la participación ciudadana o el desarrollo de otras actividades económicas no agrícolas, es 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.

En resumen, 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. En la racionalidad de estas estrategias, se encuentra la atención de una consecuencia de un problema mayor, antes que sus causas. La erradicación se enfoca en la cantidad de superficie. ENACO se fija en la cantidad de producción lícita. No obstante, ninguna de estas dos se centra en evitar que el agricultor encuentre en desviar su producción cocalera a la línea productiva del narcotráfico.



4. MOVIMIENTO COCALERO Y LA INTERMEDIACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS: RACIONALIDAD Y LEGITIMACIÓN EN LA DEFENSA DEL CULTIVO

4.1 El movimiento cocalero peruano: racionalidad del discurso y la necesidad de organizaciones intermediarias.-

a. El movimiento cocalero como reacción a la postura del Estado.-

La toma de posición del Estado frente a la proliferación de los cultivos de hoja de coca ha sido crucial en la emergencia del movimiento cocalero en el Perú, generando condiciones de coalición que producen identidades por oposición a las políticas estatales (MEYER, 2004: 140). En esta línea, el movimiento cocalero debe comprenderse como un movimiento social campesino que estructura esfuerzos desde lo rural para oponerse a políticas que, desde su perspectiva, corresponden a estructuras sociales y económicas opresivas (PETRAS & VELTMEYER, 2006: 33). Así, el movimiento cocalero surge no solo por la política específica, sino por la proliferación del descontento que la misma genera en un sector de la población, debido a que implica un cambio negativo para su forma de vida (JENKINS & PERROW, 1977: 250). De esa

manera, si bien existen diversos detonantes para la movilización de este grupo, su estructuración como movimiento responde a la toma de posición del Estado sobre los medios a los que recurren para su subsistencia.

Estas premisas permiten entender por qué el movimiento cocalero emerge en zonas donde la proliferación de este cultivo formó parte neurálgica de la formación de la comunidad. En el Alto Huallaga, la hoja de coca no ha sido simplemente un producto agrícola, sino la protagonista y dinamizadora de un proyecto histórico de colonización del territorio nororiental. Como se ha mencionado ya, desde mediados del siglo pasado los territorios de la selva de Huánuco y San Martín fueron poblándose con migrantes alto andinos, incentivados por un producto vegetal altamente demandado por el tráfico ilícito de drogas, generando no solo la expansión de la superficie cultivada, sino también asentamientos humanos que posteriormente, con la llegada de proyectos de interconexión vial, dieron forma a nuevas ciudades y circuitos comerciales.

b. El discurso del movimiento cocalero y los intereses del agricultor.-

La revisión histórica del surgimiento del movimiento cocalero permite identificar los contenidos principales de su agenda. Como señala Van Dun (2009: 191), la erradicación forzada ha sido desde un inicio y especialmente luego del conflicto interno, el principal motivo por el cual se organizaban las movilizaciones. Sin embargo, desde su lectura, la erradicación ha sido un primer incentivo para la

movilización, ya que posteriormente el movimiento logro integrar nuevas demandas, logrando que la identidad cocalera se forme en torno a un sentido de exclusión (VAN DUN, 2009: 197). Estas propuestas han variado con los años, aceptándose incluso la reducción gradual y concertada de las áreas cultivadas o solicitándose la ampliación de los programas de Desarrollo Alternativo (BEBBINGTON, SCURRAH, & BIELICH, 2008). Así, progresivamente se fueron integrando otros contenidos relacionados al desarrollo de las zonas donde se cultiva la hoja de coca. A grandes rasgos, se puede identificar los siguientes elementos:

- Reconocimiento del estatus sagrado de la hoja de coca.
- Fin de los operativos de erradicación forzada
- Despenalización del cultivo.
- Empadronamiento de los agricultores cocaleros.
- Inversión en investigación e industrialización de la hoja de coca.
- Mejora de la provisión de servicios públicos en las zonas de producción.
- Promoción de la diversificación de los cultivos.

Estas demandas están relacionadas con los intereses de los agricultores de diferente manera. El reclamo por el fin de los operativos y por la despenalización de los cultivos va en la línea de permitir que los agricultores puedan desarrollar esta actividad con libertad y sin temores por acciones represivas que los dejen sin los recursos provenientes del cultivo. El empadronamiento de nuevos agricultores va en la línea de permitirles acceder

a ENACO, a fin de tener el carácter legal que los proteja de la erradicación. Sin embargo, esta línea se complementa con la propuesta de industrializar la coca, teniendo en perspectiva la posibilidad de generar mayor rentabilidad como producto de esta actividad agrícola.

Resulta llamativo que las demandas del movimiento cocalero integren la mejora de la inversión en servicios en las zonas de producción, así como la diversificación de los cultivos. No obstante ello, en la línea de lo que plante Durand (2005), el problema es que la defensa del cultivo sigue estando cerrada en un medio antes que en una finalidad, antes que en el fondo del asunto. En gran medida, ello ocurre debido a que en estas zonas, es la coca la que permite salvar las necesidades inmediatas.

c. Impacto de la racionalidad del discurso cocalero en las relaciones con otros actores.-

Si la racionalidad estatal para comprender el problema público tras la hoja de coca implicaba que sus objetivos se vean acotados a metas operativas, el discurso cocalero tampoco supera la comprensión superficial del problema. Por tal motivo, se puede argumentar que la racionalidad expresada en el discurso cocalero no apuntan a la maximización de recursos, sino a la subsistencia de una actividad económica que, a pesar de ser poco rentable, les ofrece satisfacción inmediata y, potencialmente, la posibilidad de contar con proyección política. En tal sentido, en el discurso cocalero, en algún momento

resumido en la frase “Coca o Muerte”, parece pesar más la importancia de cultivar hoja de coca que de cubrir las carencias de los propios agricultores.

Esa defensa cerrada del cultivo ha llevado a que el movimiento desarrolle ciertas características (BEBBINGTON et al., 2008). En primer lugar, se trata de un movimiento poco relacionado con otros movimientos sociales. Es poco común encontrar que el movimiento cocalero articula agendas con otros movimientos sociales pues, aun cuando pueda vinculárseles al movimiento agrario o llegue a integrar propuestas semejantes, sus organizaciones suelen ser independientes y mantener una dinámica propia. En segundo lugar, por encontrarse vinculados a la defensa de un producto ilícito, otras instancias de la sociedad civil han marcado relativa distancia de su accionar. En tercer lugar, tal vez porque su génesis ha estado estrechamente vinculada a contextos de violencia política, se trata de un movimiento capaz de tomar medidas muy radicales en su accionar, aun cuando dicha perspectiva no tenga una proyección ideológica determinada.

En cierta medida, estas características no solo han mermado en algún momento la identificación del movimiento cocalero, sino que han permeado un segundo elemento en cuestión: la relación con organizaciones políticas intermediarias. Desde su surgimiento hasta la actualidad, el movimiento cocalero ha logrado constituir relaciones con tres tipos de organizaciones que le han permitido intervenir de diferente manera en el espacio público: las

organizaciones gremiales, los partidos políticos y, en el extremo más violento, los grupos insurgentes.

d. La racionalidad del discurso cocalero en sus relaciones con las organizaciones intermediarias.-

Klandersman citado por Kolb (2000; p. 35) señala que todo movimiento social está envuelto en un campo multiorganizacional, definido por el número total de organizaciones con las que el movimiento puede establecer vínculos específicos. Estas organizaciones brindan al movimiento una serie de recursos que le permite proyectar sus intereses en diferentes arenas. Para el caso concreto, las organizaciones gremiales le han permitido al movimiento cocalero contar con interlocutores válidos y representativos para ejercer presión pública, principalmente ante el gobierno central (BREBBINGTON, 2008). Asimismo, los partidos políticos han permitido que sus principales dirigentes intenten suerte en procesos electorales locales, regionales y nacionales con relativo éxito, a fin de insertarse en la conducción del Estado a diversos niveles. Finalmente, Sendero Luminoso como grupo insurgente, tanto en el Alto Huallaga como en el VRAE, ha servido como fuerza armada para resistir (tanto simbólicamente como militarmente) a los operativos de erradicación forzosa.

En las secciones siguientes se podrá observar que, si bien organizaciones gremiales han sido las más cercanas al movimiento, han sido complementadas por el accionar local de los partidos políticos y de las organizaciones

insurgentes. Lo que debe resaltarse de antemano es que una particularidad del escenario peruano es la estrecha relación que existe entre la génesis y evolución del movimiento cocalero y estas tres organizaciones políticas. Se entiende que esta intermediación diferenciada pueda apuntar a buscar los mejores resultados para la defensa política de los intereses. Sin embargo, resulta de suma importancia analizar la racionalidad de un movimiento capaz de articularse a una organización beligerante y a un partido político formal al mismo tiempo, especialmente cuando el primero ha surgido manifiestamente en contra la institucionalidad estatal.³⁴ Así, el movimiento cocalero se mueve en tres planos, teniendo que en dos de ellos dialoga manera formal e informal al estado, reconociendo explícitamente la legitimidad de la institucionalidad estatal, pero a la par dando soporte a una organización anti sistémica.

4.2 La relación del movimiento cocalero con las organizaciones intermediarias.-

a. El gremio cocalero en la génesis del movimiento.-

La primera referencia de resistencia a la política estatal frente a los cultivos de hoja de coca, data de 1964, cuando se crea el *Comité de Productores de Coca de Tingo María*, frente a la promulgación del Decreto Supremo N° 245, que delimitaba las zonas autorizadas para la producción autorizada y determinaba

³⁴ Una de las primeras acciones desarrolladas por Sendero Luminoso en Ayacucho, fue la quema de ánforas electorales, dando clara muestra de su posición frente a una de las principales aristas del régimen político y la democracia representativa.

plazos para que los agricultores transiten hacia otros cultivos alternativos a la hoja de coca. En 1978, con la promulgación de la Ley N° 22095 de Represión del Tráfico Ilícito, se declaraba la guerra al cultivo ilegal. En ese marco, entre fines de 1979 e inicios de 1980, tuvieron lugar los dos primeros grandes operativos de erradicación Mar Verde I y Mar Verde II, siendo la primera vez que más de 1500 Sinchis, efectivos de la marina y agentes de la DEA ocuparon Tingo María. Como respuesta a estas acciones, surgió el *Comité Regional de Productores de Coca de la Provincia de Leoncio Prado*, quienes desarrollaron los primeros grandes paros entre 1979 y 1982, concitando la atención de la prensa internacional debido a los bloqueos de carreteras y la movilización de 3mil cocaleros (CVR, 2003)

Si bien desde los años cincuenta existían ya organizaciones de productores cocaleros como la Federación Provincial de Campesinos de La Convención, Yanatile y Lares – FEPCACYL, fundada en 1950, han sido varias las organizaciones gremiales que han asumido el protagonismo público en nombre del movimiento cocalero (CVR, 2003). Entre estas destacan:

- Federación Provincial de Campesinos de La Convención, Yanatile y Lares - FEPCACYL (1950)
- Federación de Productores Agrarios de los Valles del Río Apurímac – FEPAVRAE (1960)
- Federación de Productores de Hoja de Coca del Río Apurímac – FEPHOCRA (1978)

- Comité Regional de Productores de Coca de la Provincia de Leoncio Prado y Anexos (1979)
- Consejo Andino de Productores de Hoja de Coca – CAPHC (1991, de carácter regional)
- Central Nacional de Cocaleros del Perú - CENACOP
- Federación Agraria de San Martín
- Asociación de productores y agricultores de hoja de coca del Alto Huallaga, Monzón y Padre Abad - AAPHC-AHMPA.
- Asociación de Productores y agricultores de hoja de coca de la selva de Puno - APCOCAS

Son diversas las razones que han hecho complejo para estas organizaciones articular de manera sostenida una organización nacional que les permita dialogar con el gobierno central para la resolución de sus demandas. En primer lugar, algunos gremios estaban más preocupados por la defensa local de sus intereses, tal como ocurre con la FEPACYL, quienes al integrar a agricultores lícitos, son reacios a coordinar con otras agremiaciones que consideran vinculadas al narcotráfico, por lo que prefieren concentrar su atención en su interacción con ENACO (DURAND, 2005; p. 119).

Si bien en algún momento CENACOP intentó articular nacionalmente a los gremios cocaleros, no fue sino hasta el año 2003 que la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú – CONPACCP logró integrar los intereses de la mayor parte de los agricultores

organizados de las zonas productivas. De acuerdo a Van Dun (2009; p. 205), la CONPACCP constituyó una organización paraguas que se vio fortalecida por el recrudescimiento de la erradicación. Sin embargo, no estuvo libre de dificultades desde su creación debido a la poca organización de sus bases locales, pero principalmente por las diferencias regionales y culturales de sus integrantes, así como por el protagonismo de sus líderes nacionales.

b. El tránsito hacia los partidos políticos.-

De acuerdo a Kolb (2000: 65), si un movimiento social puede ganar acceso institucional al proceso de políticas, tiene mayor oportunidad para lograr un cambio en las mismas. De acuerdo a Van Dun (2009: 286), esa fue la apuesta que siguieron los principales dirigentes de la CONPACCP al ver que, a pesar de sus movilizaciones, no lograban frenar la implementación de las estrategias de control de cultivos, especialmente de la erradicación. Como señalan Burstein y Linton (2002: 385), a diferencia de otro tipo de organizaciones, los partidos políticos ofrecen la posibilidad de controlar el gobierno.³⁵ Por ello, a fin de lograr este acceso institucional, el movimiento cocalero optó por varios caminos, marcados sin embargo por la ausencia de un partido cocalero similar al que logró colocar a Evo Morales como presidente en Bolivia.

³⁵ En el distrito del Monzón, para las elecciones distritales del 2006, el plan de Gobierno del Frente Amplio, que resultara ganador del proceso, presentaba a la plataforma electoral como una “...*iniciativa de pensamiento estratégico lanzada (...) como gremio cocalero...*”. Para las elecciones del 2010, el partido ganador del proceso electoral en este distrito fue Somos Perú, presentando exactamente el mismo plan de gobierno propuesto en por el movimiento ganador en las elecciones previas. Vale recalcar que el Monzón es el distrito con mayor superficie cultivada del país.

Algunos de los principales dirigentes optaron por insertarse en la política nacional, buscando ganar un espacio en el poder legislativo. Así, los cocaleros del Alto Huallaga establecieron alianzas con el Partido Nacionalista del Perú liderado por el entonces candidato Ollanta Humala, quien llevó en su lista parlamentaria a las dirigentes Elsa Malpartida y Nancy Obregón. El objetivo de las mismas era, desde el parlamento, acabar con las acciones de erradicación. Si bien lograron ser elegidas representantes, no pudieron contar con el apoyo de su bancada para llevar adelante una reforma legislativa que les permita frenar las acciones de control e interdicción (BEBBINGTON et al., 2008).

Otros dirigentes apuntaron a copar los espacios locales, aprovechando el soporte del movimiento, a fin de promover desde ahí la protección de los cultivos de hoja de coca. Es así que Nelson Palomino, dirigente cocalero del VRAE, fundaba en Pichari el partido Kuska Perú, el mismo que sirvió de plataforma para sumar a varios dirigentes del VRAE en movimientos regionales de cara a las elecciones municipales y regionales (VAN DUN, 2009). Naturalmente, estas dos opciones significaron un quiebre interno en la ya complicada organización de la CONPACCP.

c. Sendero Luminoso y las organizaciones derivadas de su división.-

Como señala Felbab-Brown (2010), los beligerantes ofrecen múltiples servicios a los agricultores cocaleros, ya que le dan protección de la policía antidroga, a

la par que los protegen de los narcotraficantes. A cambio de ello, reciben apoyo de la población para expandir operativa y políticamente su accionar armado. Esto no ocurre de manera homogénea en cada zona, pues tal como señala la Comisión de la Verdad (2003) existen particularidades regionales en el desarrollo de Sendero Luminoso en las dos principales zonas cocaleras. Si bien en el Alto Huallaga el dinero de las actividades ilícitas sirvió para financiar a las columnas senderistas, en el VRAE el dinero de la misma sirvió para costear la inversión que representaba para las rondas campesinas enfrentarse a tiempo completo a este flagelo (TAPIA, 1995).

Las pretensiones iniciales de Sendero Luminoso se vieron frustradas con la caída de Abimael Guzmán en 1992 y posteriormente con la del camarada “Feliciano” en 1999. Luego de ello, siguieron adelante dos facciones, que en términos prácticos deben ser analizadas como dos organizaciones totalmente distintas tanto en su organización, proyección e incluso, en su discurso.³⁶ Por un lado, el Sendero Luminoso del Alto Huallaga, comandados por el Camarada “Artemio”, quien finalmente fuera capturado a inicios del 2012. El discurso de esta facción no era de continuidad de la lucha armada, sino que se plegaban a la línea acuerdista planteada por Abimael luego de su caída. Sin embargo, seguían operando como intermediarios entre la comunidad y el narcotráfico, tratando de controlar las organizaciones sociales y políticas del valle y desplegando acciones contra la erradicación.

³⁶ Para fines analíticos, en lo sucesivo se denominará Sendero Luminoso o SL-AH a la organización del Alto Huallaga. Para la organización insurgente ubicada en el VRAE, se utilizará la denominación Militarizado Partido Comunista del Perú o MPCP-VRAE.

Por otro lado se situaba el autodenominado *Militarizado Partido Comunista del Perú – MPCP- VRAE*, quienes manifestaban su total desvinculación con el mando y la línea acuerdista de Guzmán. La crítica que se construye hacia él está basada en la búsqueda de un acuerdo de paz y una solución política. Este hecho es elemento clave para la asignación del calificativo de “revisionista” a Guzmán, y el que da pie para construir este distanciamiento con la vertiente genética de Sendero Luminoso. A la par, progresivamente han ido construyendo argumentos para solidificar su acercamiento hacia la población, hacia las comunidades contra las cuales alguna vez atentaron. Para ello, el MPCP-VRAE ha desplegado una sostenida campaña de recuperación de la confianza de la población.

d. Particularidades de la intermediación y la racionalidad del movimiento cocalero.-

Las organizaciones gremiales, los partidos políticos y los grupos insurgentes han jugado un rol importante para el movimiento cocalero, siendo actores clave en la defensa política de sus intereses. Sin embargo, en ese ejercicio han mostrado particularidades. El gremio cocalero ha nacido con el movimiento, siendo quien tiene presencia desde sus primeras acciones de resistencia al control de cultivos. Como se observa, sus objetivos principales han sido claros: presionar al gobierno para que deponga su postura frente a la hoja de coca. En ese trayecto, el gremio ha mostrado serias dificultades internas, principalmente

relacionadas a sus particularidades regionales. Las demandas no han sido las mismas, pues mientras en el valle de La Convención el foco del reclamo está en el precio pagado por ENACO, en el Alto Huallaga se resiste a los operativos del CORAH. No obstante ello, en ninguno de ambos casos el accionar se enfoca a rechazar la institucionalidad estatal, sino a cuestionar la manera en que la misma se dispone hacia los cultivos.

La vocación del movimiento cocalero por reconocer (al menos de manera instrumental) la vigencia de la institucionalidad, se ve reforzada en su tránsito hacia los partidos políticos y las plataformas electorales. Partiendo de la premisa que integrar un partido político puede darle al movimiento cocalero mayor accesibilidad a la toma de decisiones, líderes locales y nacionales han optado por ser candidatos para diversos puestos políticos. Dejando temporalmente el análisis de los intereses y aspiraciones personales de los dirigentes, así como las reales competencias que tienen los gobiernos locales para influir en el control de cultivos, el tema cierto es que la integración de una organización partidaria implica el reconocimiento de la validez de la vía democrática para resolver sus demandas.

Se puede señalar que en ambos casos el movimiento cocalero reconoce que es con el Estado, ya sea dialogando con él o buscando formar parte del gobierno del mismo, que se debe resolver sus demandas frente al control de cultivos. Por ello, resulta resaltante que el movimiento también recurra a la intermediación de una organización política cuya principal vocación es la

destrucción de esta institucionalidad. La vinculación con del movimiento cocalero con Sendero Luminoso llama la atención sobre su real vocación por mantenerse dentro del plano institucional y legal. Aun con el ejercicio de la presión pública mediante paros y huelgas protagonizadas por los gremios, el movimiento cocalero se encuentra en el ejercicio de un derecho reconocido por el marco normativo nacional. Sin embargo, las acciones armadas desplegadas por Sendero están totalmente fuera de dicha institucionalidad.

En esa línea, así como llama la atención la racionalidad del discurso del movimiento cocalero por centrarse más en un medio que en un fin, se puede extender el cuestionamiento hacia los mecanismos por los que opta para ser intermediado. A la vez que se pide más Estado desde los gremios y desde los partidos político, se rechaza al Estado con el accionar de Sendero Luminoso. En la siguiente sección, se verá como ha operado esta intermediación durante los últimos años, analizando el despliegue de los discursos de cada organización, así como las acciones que han implementado para interactuar con el Estado.

4.3 El discurso de las organizaciones intermediarias frente al control de cultivos.-

a. Las demandas del gremio cocalero.-

Los gremios cocaleros son los que han desarrollado con mayor claridad las demandas del movimiento social al que se articulan, aun cuando presentan

algunas particularidades basadas en la localidad a la que pertenecen.³⁷ La integración de una agenda nacional ha llevado a identificar al menos cuatro ejes. Haciendo una revisión a las demandas planteadas en las acciones de protesta y conflictos protagonizados por los gremios cocaleros entre el 2007 y 2010, en el primer plano, se encuentran las demandas relativas al estatus de la hoja de coca. En estas, el movimiento demanda el reconocimiento de la hoja como patrimonio nacional, suspendiendo la efectividad de las leyes relativas a su proscripción, en especial la Ley N° 22095. Junto a ello, se reclama la protección y promoción del cultivo, ya en la línea de suspender la erradicación forzosa, empadronar a los agricultores cocaleros y mejorar los pagos de ENACO.

En tercer lugar, se exige que el Estado fiscalice a tres instancias importantes, relativas al control de cultivos y la lucha contra las drogas. Por un lado, DEVIDA, ente rector de la política antidrogas en el Perú y que juega un papel clave en la promoción del control de cultivos, especialmente desde el Desarrollo alternativo. Por otro lado, los Organismos No Gubernamentales que operan en los valles, también dedicados principalmente a acciones relativas al Desarrollo alternativo. Finalmente, ya de manera concreta sobre el aspecto, se demanda fiscalizar los programas y proyectos de Desarrollo alternativo, buscando sancionar a quienes no hayan logrado los impactos planificados.

³⁷ Mientras que en el Alto Huallaga los reclamos son bastante más amplios y pragmáticos, en el VRAE y en La Convención, las demandas tienen un fuerte componente étnico. Así, mientras los primeros demandan mejores condiciones de vida y mayor presencia del Estado, los segundos suman a su demanda la tutela de la hoja de coca por ser una planta sagrada.

En cuarto lugar, las demandas de los gremios cocaleros también han integrado mejoras para el desarrollo local. En esa línea, se ha reclamado la promoción de la diversificación de cultivos y la mejora de los circuitos comerciales para estos. Asimismo, se exige que el Estado realice mayor y mejor inversión pública en las zonas cocaleras.

Ejes	Planteamientos
Estatus de la hoja de coca	<ul style="list-style-type: none"> • Declarar la hoja de coca como patrimonio nacional, protegiendo su cultivo. • Suspender la efectividad de la Ley N° 22095, de Represión al Tráfico Ilícito, base legal de la proscripción del cultivo.
Protección y promoción del cultivo	<ul style="list-style-type: none"> • Suspender la erradicación forzosa. • Realizar un nuevo empadronamiento en ENACO, a fin de admitir a nuevos agricultores. • Mejora de los precios de compra que ofrece ENACO por la hoja de coca.
Fiscalización de las intervenciones institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Desactivar de DEVIDA, por tratarse de una organización ineficiente. • Retirar a los Organismos No Gubernamentales que operaban en los valles. • Investigar los proyectos de Desarrollo Alternativo y sancionar a los operadores que no hayan generado los resultados esperados.
Desarrollo integral en paralelo a la actividad cocalera	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la diversificación de cultivos. • Mejorar los servicios públicos en las zonas cocaleras.

Fuente: Reporte de monitoreo de conflictos, Defensoría del Pueblo / Elaboración propia

En estos planteamientos llama la atención el tratamiento que recibe el Desarrollo alternativo. Por un lado, el fuerte énfasis al rechazo institucional de las organizaciones sociales y estatales dedicadas al control de cultivos en la zona, en especial de DEVIDA y de las ONG. Sin embargo, el principal enfoque de ambas es la promoción de la diversificación de cultivos, así como las mejoras en términos de inversión pública en la zona, siendo estos dos aspectos

demandados en el mismo pliego de reclamos. En esa línea, se puede interpretar que no se rechaza la estrategia, sino la implementación de la misma.

b. Las propuestas electorales pro cocaleras.-

Si se revisan los planes de gobierno de los partidos y movimientos políticos ganadores de los dos últimos procesos electorales regionales y locales, se puede encontrar dos tendencias en el tratamiento de las estrategias de control de cultivos, ya sea para establecer críticas o para proponer alternativas respecto a la hoja de coca.³⁸ En estos casos, existe un tratamiento diferenciado de acuerdo al plano en el que se manifiesta cada propuesta o crítica. Entre los primeros elementos importantes a resaltar destacan el que la erradicación tenga tan poca presencia en los planes de gobierno a nivel distrital. Asimismo, que el Desarrollo Alternativo aparezca tanto en el plano crítico como en el propositivo.

En el plano crítico, las ideas respecto al control de cultivos se plantean de manera general como la defensa de la hoja de coca, ante, por ejemplo, “...la ausencia de una propuesta seria, sustentable y sostenible de desarrollo

³⁸ Para el análisis se ha revisado y codificado el tratamiento hecho a las estrategias de control de cultivos en los planes de gobierno de los partidos ganadores de las elecciones distritales (58), provinciales (18) y regionales (8) de las zonas cocaleras de Ayacucho, Cusco, Huánuco y San Martín para el 2006 y el 2011.

*agropecuario...*³⁹ Cuando se entra en detalle sobre las estrategias, se señala que:

- La compra monopólica de ENACO afecta negativamente la agricultura. Este hecho es resaltado especialmente en los distritos de La Convención.⁴⁰
- La erradicación es una amenaza que representa la intromisión extranjera en la política nacional, implementada por agentes de política internacional. Este discurso aparece incluso en zonas donde no opera la erradicación.⁴¹
- El Desarrollo alternativo requiere ser monitoreado de manera cercana a fin de que cumpla con sus objetivos. En este caso, no se plantea una crítica tan cerrada, sino más bien el interés por tener acceso al control de la gestión de estos proyectos.⁴²

En el plano propositivo, los planteamientos de corte económico y político predominan en la agenda electoral. Sin embargo, resulta interesante que junto a la industrialización y a la legalización del cultivo, se encuentre también la promoción de proyectos de Desarrollo alternativo. Si se mira en conjunto con

³⁹ Plan de Gobierno del Movimiento Regional Frente Amplio. Elecciones 2006 en el Distrito de José Crespo y Castillo, Huánuco.

⁴⁰ Al respecto, revisar los Planes de Gobierno del Partido Nacionalista del Perú para las elecciones distritales del 2006 en Ocobamba o de la Alianza Nacionalista para las elecciones distritales del 2010 en Huayopata.

⁴¹ Al respecto, revisar los planes de gobierno de Unión Por el Perú para las elecciones distritales del 2006 en Pichari o de Somos Perú en el mismo proceso para el distrito de Vilcabamba, ambos en el Cusco. En ambas zonas no se implementan operativos de erradicación.

⁴² Al respecto, revisar el plan de gobierno de Despertar Nacional, para las elecciones provinciales del 2010 en Tocache, San Martín.

lectura propuesta desde el plano crítico, no se manifiesta oposición a esta estrategia, sino que se proponen mejoras para la misma, incluso desde la crítica. Así, las propuestas plantean:

- La industrialización de la hoja de coca, aspecto para el cual se propone incluso un porcentaje del presupuesto municipal, a fin de generar una empresa local que permita la comercialización del referido producto.⁴³
- La legalización de la hoja de coca, promoviendo la defensa legal de la hoja de coca, asunto para el cual también se dispone de presupuesto en los planes de gobierno.⁴⁴
- El fomento de los cultivos alternativos, mediante la instalación de infraestructura adecuada para su cultivo, así como su industrialización a fin de generar nuevos mercados laborales. Para esto, los planes de gobierno integran también un presupuesto específico.⁴⁵

Si se evalúan tanto las críticas como las propuestas electorales, llama la atención que la única que se vincula estrechamente con los intereses identificados en el capítulo cuatro es el Desarrollo alternativo. En esa línea, no solo ocurre que esta estrategia de control de cultivos es la única presente en el plano de las propuestas y cuyas críticas no están centradas en su

⁴³ Al respecto, revisar el plan de gobierno de Unión Por el Perú para las elecciones 2006 en el distrito de Echarate.

⁴⁴ Como referencia, revisar los planes de gobierno de Qatun Tarpuy para la elección distrital del 2006 en el distrito de Sivia, así como del 2006 y 2010 de los partidos ganadores en el distrito del Mozón para las elecciones distritales.

⁴⁵ Sobre el tema, se recomienda revisar los planes de gobierno de Somos Perú para las elecciones distritales de Vilcabamba del 2006, así como el Plan de Gobierno de Nueva Amazonía, para las elecciones regionales del 2006 en San Martín.

desaparición, sino en su mejora. Además, incluyendo las propuestas de industrialización y de legalización de hoja de coca, es la única que expresamente es vinculada a la generación de mercados y de mano de obra, diferenciándose naturalmente por tratarse de cultivos distintos. En ese orden de ideas, el Desarrollo alternativo es la estrategia que genera menos resistencias, al punto de ser integrada como demanda de las organizaciones partidarias.

c. Sendero Luminoso y el MPCP-VRAE frente al cultivo.-

Las organizaciones derivadas del Sendero Luminoso histórico, han asumido explícitamente la defensa política del cultivo de la hoja de coca. Sin embargo, sus discursos han presentado matices en las dos zonas donde tiene presencia esta organización. En las últimas declaraciones del ahora capturado camarada *Artemio*, si bien no se muestra en contra de los cultivos de hoja de coca y demandan el fin de "...la erradicación violenta y forzosa..."⁴⁶, si expresa una disposición positiva hacia los cultivos alternativos, sin dejar de criticar la implementación de estos programas.

"Tercero, posición de 'Artemio' sobre la coca.- Aquí es donde se encontrará las mayores sorpresas. 'Artemio' expresa su discrepancia con los dirigentes de las dos organizaciones cocaleras en el Alto Huallaga, a quienes considera 'sectarios' por concentrarse solo en la coca. Y, aunque critica al PDA (Programa de Desarrollo Alternativo), 'Artemio' no plantea una defensa cerrada de la coca sino, por lo contrario,

⁴⁶ Citado en (COMITÉ REGIONAL METROPOLITANO - PARTIDO COMUNISTA DEL PERÚ, 2010)

se concentra en cultivos alternativos (cacao, café, piña, sacha inchi) y en ganadería.

Además expresa la necesidad de evitar deforestación y de reforestar. En lugar de hablar sobre política cocalera, habla sobre una “política agraria”. En los hechos, suena como un predicador de la sustitución de cultivos y su discurso deja a la coca en un lugar secundario.”

(IDL-REPORTEROS, 2010)

Por su parte, el MPCP-VRAE plantea algo totalmente distinto a lo suscrito por Artemio. Así, buena parte de la defensa de los intereses cocaleros se concentra en diferencia la actividad cocalera del narcotráfico, argumentando que el agricultor, víctima de la erradicación, es un simple productor agrícola a quienes el Estado “...*deben felicitarlos, por tener la capacidad de generarse ellos mismos un trabajo...*” (COMITÉ CENTRAL DEL PARTIDO COMUNISTA DEL PERÚ, 2009). De la misma manera, muy en línea con su distanciamiento con la organización del Alto Huallaga, critica su posición respecto a la erradicación forzosa y al Desarrollo alternativo, demostrando desconfianza frente a las estrategias estatales:

“¿Qué esperan del narco Estado? ¿Desarrollo, cultivo alternativo, generación de puestos de trabajo? Es naturaleza de todo narco Estado el monopolio de la fuerza reaccionaria para proteger los intereses de sus financistas; bancos y grupos financieros dedicados al blanqueo de dinero del narcotráfico, la DEA y DINANDRO son sus brazos armados, DEVIDA y CORAH son sus carnes de cañón. El campesino cocalero sabe que este Estado jamás llenará sus estómagos con alimentos, más que con balas. De allí la necesidad de la organización popular, la incorporación a la guerra popular

democrática, para barrer a las fuerzas armadas reaccionarias que aseguran la erradicación de nuestra fuente de sustento diario.”

(COMITÉ REGIONAL METROPOLITANO - PARTIDO COMUNISTA DEL PERÚ, 2010)

Ambas organizaciones plantean posturas incluso contradictorias respecto al control de cultivos. Si bien tienen medianas coincidencias respecto a la erradicación, su principal foco es la confianza que le generan las estrategias del Desarrollo alternativo. En esa línea, se entiende que la etapa final del camarada Artemio sea algo más flexible hacia estos cultivos, debido a las exigencias planteadas por los propios agricultores.⁴⁷ Asimismo, queda claro que la postura de los hermanos Quispe Palomino en el VRAE es totalmente opuesta al Estado, aun cuando también conoce que, a fin de mantener una relación con los agricultores, respetan que se involucren en el cultivo de productos como el café, cacao o piñas. En esa línea, el MPCP-VRAE no impone el cultivo, sino que protege a los agricultores que opten por el mismo

d. Los discursos de defensa en las organizaciones intermediarias.-

La revisión de los discursos de las organizaciones intermediarias presenta dos planos. Por un lado, desde una mirada generar, se encuentran sus planteamientos respecto a la postura del Estado frente al control de cultivos. En el mismo, se encuentra una manifiesta posición crítica ante la disposición

⁴⁷ Según narran dirigentes comunales ex cocaleros y que participan de programas de Desarrollo alternativo en la zona de Bolsón Cuchara, el camarada Artemio tuvo que ceder en su oposición a los proyectos de Desarrollo alternativo, ante el reclamo y las demandas de los agricultores interesados en participar del mismo.

estatal. Por parte de los gremios se han desarrollado planteamientos más concretos, orientados hacia el reconocimiento de un estatus especial para la hoja de coca, a fin de que sea considerada sagrada. Por parte de las propuestas elaboradas en plataformas electorales y partidos políticos, la crítica va hacia la ausencia de alternativas sostenibles y rentables a la hoja de coca por parte del Estado. Si bien Sendero Luminoso se acerca a esta lectura crítica a la posición estatal, en contraste con el MPCP-VRAE su posición es bastante ligera, pues incluso acepta la posibilidad de los cultivos alternativos. Para el MPCP-VRAE en cambio, no es siquiera necesario discutir sobre la validez de una propuesta del Estado, pues este de por sí es criticado como tal, asignándosele incluso la calificación de “narco estado”.

Sobre las estrategias no existen diferencias sustanciales, aun cuando llame la atención que Sendero Luminoso en el Alto Huallaga llegue a plegarse a aceptar el Desarrollo alternativo. En gran medida, ello ocurre porque los mismos dirigentes de los gremios cocaleros son los mismos que integran las plataformas electorales tanto a nivel local como nacional. Ello habla de la capacidad que tiene el movimiento para lograr que sus integrantes asuman diferentes roles, a fin de lograr un mismo objetivo. Lo llamativo en esto es que, si bien se puede entender que un dirigente cocalero apele a generar presión pública para lograr la legalización de la hoja, las propuestas electorales están centradas en la promoción de una actividad ilícita. A ello hay que sumar que, en el caso de los candidatos a los puestos locales y regionales, el control de cultivos está totalmente fuera de sus competencias.

Siguiendo la lectura de Durand (2005; p. 119), estas propuestas están lejos de ir al fondo del problema. En estricto, significan una respuesta a una afectación inmediata, principalmente protagonizada por la erradicación de cultivos y la lógica punitiva de la aplicación de las estrategias de control. Sin embargo, se carece de capacidad para enfocar las propuestas a las situaciones de fondo. Si bien en la etapa inicial las organizaciones gremiales del Alto Huallaga integraban en sus propuestas la necesidad de mejorar la presencia del Estado y la inversión pública en sus localidades, al momento de sumarse a una plataforma nacional, tal especificidad se perdió. Así, el principal reclamo que canalizan los gremios cocaleros, se centra en la defensa de un cultivo que resuelve problemas inmediatos, más no las carencias de fondo.

4.4 El accionar de las organizaciones intermediarias y la defensa del cultivo.-

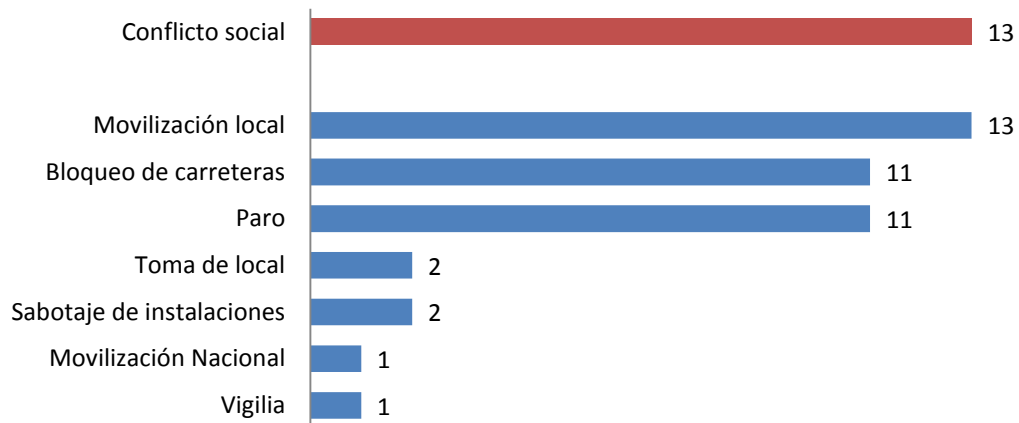
a. El gremio cocalero y la presión pública.-

Las organizaciones gremiales han logrado la movilización del apoyo en contra del control de cultivos mediante acciones de protesta. Como señala Lipsky (1968: 1145) este tipo de acciones deben entenderse como una modalidad mediante la cual se busca mostrar oposición frente a una o más políticas, cuyo objetivo es lograr una respuesta favorable del Estado o del sistema económico. De acuerdo al monitoreo de conflictos que realiza la Defensoría del Pueblo, entre el 2007 y el 2011, las acciones de protesta realizadas con mayor

frecuencia han sido las movilizaciones locales, seguidas de los bloqueos de carreteras y los paros regionales. Otras acciones de naturaleza más radical también han tenido presencia en el reporte de situaciones conflictivas, tales como tomas de local, sabotaje a instalaciones públicas y/o privadas. La movilización nacional realizada en octubre del 2007 luego del aludido incumplimiento del Acta de Tocache en la que, de acuerdo a los gremios cocaleros, el Estado se comprometía a suspender la erradicación, ha sido el único episodio nacional registrado en este lapso.

Sin embargo, contrasta mucho con la gran marcha nacional que la misma organización (CONPACCP) logró realizar en el 2003, poco tiempo después de su creación, la misma que consistió en una marcha de sacrificio desde el Alto Huallaga hacia Lima, y que le valió a la referida organización ser reconocida como interlocutor válido en el debate público sobre el recrudecimiento de las acciones de erradicación en el Huallaga (CASTILLO & DURAND, 2008: 51). Todas estas acciones de protesta han significado la existencia de un total de trece conflictos sociales, situaciones en las que, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo, existe una tensión sostenida entre el grupo movilizado y el Estado.

Gráfico 7: Episodios de conflicto reportados que involucran a gremios cocaleros (2007 - 2011)



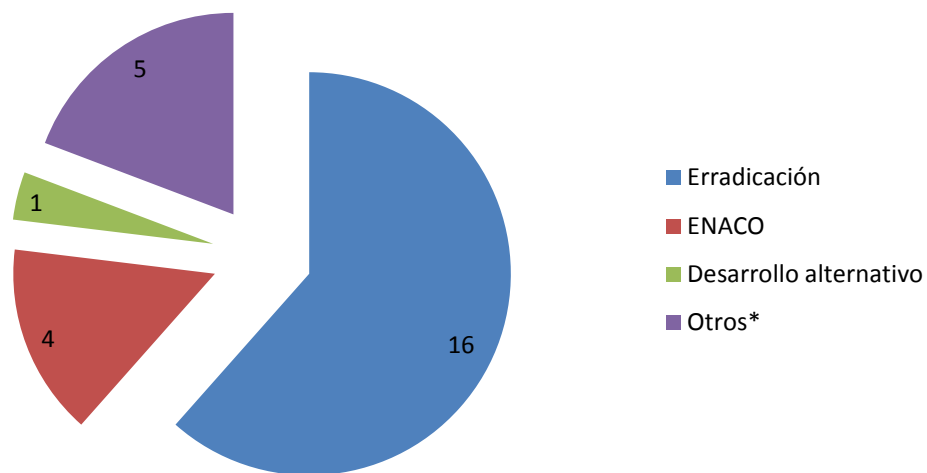
Fuente: Monitoreo de Conflictos Defensoría del Pueblo / Elaboración Propia

Las estrategias de control de cultivos han tenido presencia diferenciada en estas acciones. La erradicación ha sido la estrategia que más rechazo ha despertado, estando presente en dieciséis de las veintiséis situaciones registradas por la Defensoría del Pueblo. El sistema de licencias y de comercialización que protagoniza ENACO también ha tenido presencia, solo que en menor medida y concentrada principalmente en el valle de La Convención, donde los agricultores consideran que el pago que la empresa nacional hace por arroba de hoja de coca está muy por debajo de lo que el mercado ofrece, aun cuando su destino sea el tráfico ilícito de drogas o el contrabando.⁴⁸ El Desarrollo alternativo tampoco ha estado libre de las demandas de los gremios, quienes generalmente concentran su atención en el mal manejo de estos proyectos o en la poca efectividad de los mismos. Así, el único caso reportado refiere a la zona de Sandia en Puno, donde la Federación

⁴⁸ Respecto a los conflictos con ENACO, revisar la información provista por la Defensoría del Pueblo sobre los paros cocaleros en La Convención, Kosñipata, Lares y Yanatile en los Reportes de Conflictos N° 50 y 70.

Provincial de Campesinos de Sandia, logró paralizar y expulsar un proyecto de cultivos alternativos para la sustitución de la hoja de coca por cacao, café y madera. Entre los argumentos esgrimidos para este rechazo, se señalaba que estos proyectos nunca logran los resultados ofrecidos. Como puede observarse, las tres estrategias de control de cultivos están presentes en mayor o menor medida en las demandas con las que las organizaciones gremiales canalizan los intereses del movimiento cocalero. En ellas, la erradicación es sin duda la que genera mayores movilizaciones.

Gráfico 8: Demandas relacionadas a las estrategias de control de cultivos en conflictos sociales y acciones de protesta de gremios cocaleros (2007 - 2011)



Fuente: Monitoreo de Conflictos Defensoría del Pueblo / Elaboración Propia

* Incluyen la instalación de una base policial en el distrito del Monzón, conflictos electorales en el distrito de Campanilla o la articulación a paros regionales generales.

b. Los partidos y la agenda electoral.-

El accionar de los partidos políticos se configura casi exclusivamente en los procesos electorales. Por eso es casi imposible evaluar su accionar respecto a

la ejecución continuada de estrategias de control de cultivos. En el escenario electoral, la relación la relación entre el partido político y el movimiento es funcional y coyuntural, sin importar que la alianza suponga coincidencias en cuestiones de fondo ni la articulación real de una agenda común (BEBBINGTON et al., 2008). Si bien los candidatos en los planos nacional, regional y local cuentan con una serie de propuestas directamente vinculadas con los intereses cocaleros, no corresponden a posturas ideológicas consensuadas. Ello ocurre porque los partidos políticos operan como franquicias a nivel local en estos procesos electorales. Así, para los candidatos interesados en un espacio a nivel parlamentario, la alianza con un partido nacional consiste básicamente en conducir la campaña en la localidad (lo que implica generar apoyo y movilizar recursos), a cambio de ser parte de la lista parlamentaria.

Para los candidatos a un espacio regional o local ocurre algo semejante, pues debido a la necesidad que tienen los partidos de mantener su inscripción vigente, requieren candidatos locales que puedan asegurarles suficientes votos, aun cuando la postura ideológica llegue a ser contradictoria. En todo caso, siempre les queda la opción de inscribir un movimiento local independiente, o generar una alianza temporal a fin de contar con la formalidad necesaria para participar en la gesta electoral. Importa entender que esto tiene impacto también en la construcción del discurso electoral. Como lo que importa es ganar el apoyo en la localidad, no importa 1) si las propuestas locales están ideológicamente articuladas con lo que plantea el partido a nivel nacional o 2) si

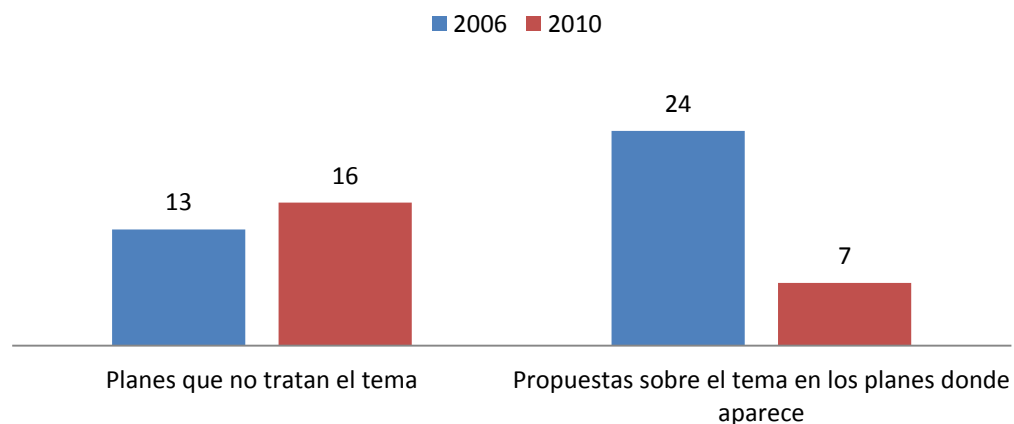
el espacio local al que se postula tiene reales competencias para atender el asunto propuesto.

La relación coyuntural lleva a que durante la campaña su accionar es meramente discursivo. Cuando se trata de un alcalde electo, la única estrategia de control de cultivos que está dentro de su posible campo de acción es la del Desarrollo alternativo, puesto que la erradicación es controlada totalmente por el gobierno central y la gestión monopólica del cultivo lícito se efectúa desde una empresa también de alcance nacional. En cambio, los programas de Desarrollo alternativo, fuera que los implemente la cooperación, una ONG o el propio Estado, requieren coordinaciones con las autoridades locales. Este aspecto, sumado a la posibilidad de acceso a recursos que puedan potenciar los logros de su gestión, conlleva que cuando candidatos prioricen estos temas, y que al ser electos busquen ejecutar acciones sobre el desarrollo alternativo. Sin embargo, estas están mayormente referidas a lograr su implementación, siempre que los logros redunden en su protagonismo político.

Aun con eso, el factor coyuntural ha pesado mucho al momento de integrar propuestas pro-cocaleras en las agendas electorales. El principal problema que han tenido los dirigentes cocaleros que en el 2006 se integraron a plataformas electorales, fue su incapacidad para cumplir con las promesas ofrecidas al electorado, especialmente respecto a la protección del cultivo. Eso se ha reflejado en la importancia que se le ha dado al tratamiento del tema en los planes de gobierno. Analizando los planes de gobierno de los veintinueve

ganadores de los distritos de las cuatro regiones que conforman las dos cuencas cocaleras más importantes, se refleja un importante retroceso en el tratamiento del tema. Si en el 2006 un total de trece ganadores no tocaron el tema “hoja de coca” en sus planes de gobierno, el 2010 esta cifra aumentó a dieciséis. Más significativo aún resulta encontrar que entre ambas elecciones, el número de propuestas ha pasado de veinticuatro a siete, reduciéndose a casi la cuarta parte. En gran medida, ello responde a que los candidatos consideraron poco estratégico tratar el tema, a fin de lograr éxito en la contienda electoral.

Gráfico 9 Frecuencia de propuestas y críticas sobre hoja de coca y control de cultivos en planes de gobierno de candidatos electos a nivel distrital en zonas cocaleras en procesos del 2006 y del 2010*



Fuente: Infogob / Elaboración propia

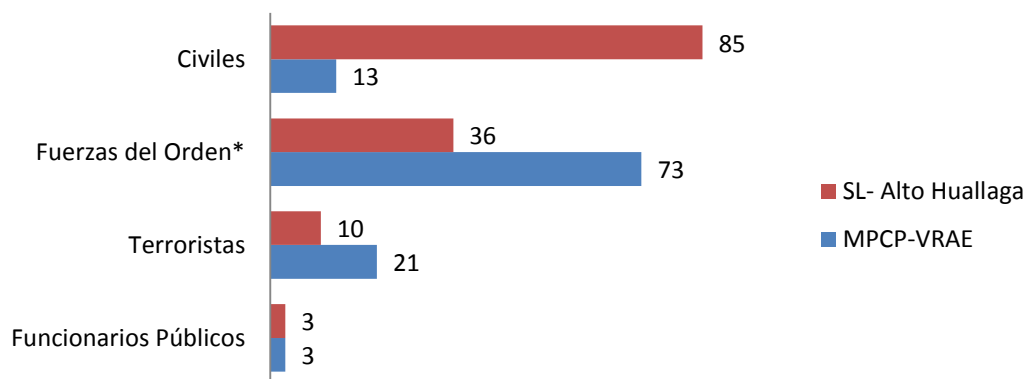
*Distritos con presencia de cultivos de hoja de coca de los departamentos de Ayacucho, Cusco, Huánuco y San Martín.

c. El accionar de las organizaciones insurgentes en relación al cultivo.-

El cambio de discurso del MPCP-VRAE, así como la diferencia de su accionar con respecto al Sendero del Alto Huallaga, se hace evidente en el tipo de

víctimas que han tenido sus incursiones en los últimos años. Mientras que SL en el Huallaga ha cobrado ochenta y cinco víctimas civiles entre el 2000 y el 2010, el MPCP-VRAE ha cobrado trece, un número bastante menor. En contraste, la facción del VRAE ha concentrado sus esfuerzos en las fuerzas del orden, de manera que sus acciones han tenido como resultado setenta y tres muertes entre oficiales y suboficiales de las tres Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los ronderos. En el Alto Huallaga, esa cifra ha sido la mitad. En el VRAE, debido a los sostenidos enfrentamientos entre la armada y el grupo insurgente, se han reportado más víctimas terroristas en ese lapso de tiempo, siendo poco más del doble que en el Alto Huallaga. Con estos resultados, puede argumentarse que la principal diferencia entre el VRAE y el Alto Huallaga es el foco del enfrentamiento que tiene cada facción.

Gráfico 10: Víctimas de las facciones de Sendero Luminoso según tipo (2000 - 2010)



Fuente: Anuarios estadísticos PNP / Elaboración propia

* Se incluye a los ronderos entre las fuerzas del orden.

Para Sendero Luminoso en el Alto Huallaga, la erradicación es el principal foco de los ataques. En los últimos cinco años, los operativos de erradicación han

sido sostenidamente atacados en la zona del Alto Huallaga, siendo diverso el tipo de acciones implementadas, alcanzando un total de cuarenta y seis heridos hasta el 2011.

Tabla 9: Incidencias en operativos del CORAH en el Alto Huallaga (2007 - 2010)

Ataques	15
Hostigamientos	58
Cazabobos	113
Campamentos terroristas	6
Parapetos	14
Muertos	1
Heridos CORAH	25
Heridos PNP	21

Fuente: CORAH / Elaboración propia

Por otra parte, resulta interesante que el MPCP-VRAE haya logrado construir una importante legitimidad en una zona donde son escasas las estrategias de control de cultivos. Si bien ENACO tiene empadronados a casi 5mil productores en la zona ayacuchana del valle, no se han reportado conflictos en los que haya mediado la intervención de la organización insurgente. Asimismo, como en este territorio no se erradica, no se hace necesario desplegar acciones armadas de protección semejantes a las implementadas en el Alto Huallaga. Finalmente, a pesar del manifiesto rechazo y desconfianza por el desarrollo alternativo ya que siguiendo con su postura confrontacional, rechaza de plano toda opción de alternativa que venga desde el Estado, durante la vigencia de la ENLCD 2007-2011, no se han reportado acciones de amedrentamiento de los hermanos Quispe Palomino en contra de los cultivos de café o cacao.

En términos generales, el discurso de Sendero Luminoso tanto en el VRAE como en el Alto Huallaga es menos explícito discursivamente sobre el control de cultivos que respecto a otras organizaciones intermediarias. Sin embargo, sus acciones armadas son bastante claras. Como ha ocurrido con las otras organizaciones, la erradicación ha sido la que despertó más acciones violentas, pero tiene lugar solo en dos zonas cocaleras, de las cuales una tenía hasta hace poco tiempo una fuerte presencia de este grupo armado. Nuevamente, resulta llamativo que el Desarrollo alternativo, aun cuando provenga de fuentes de cooperación externa, sea la estrategia que genera menos resistencias.

d. El sentido del accionar de las organizaciones intermediarias.-

En el plano discursivo, se hicieron evidentes las mutaciones que sufre el movimiento cocalero según el tipo de organización por la cual es intermediada. Así, a la par que se podía exigir más Estado desde los gremios y los partidos, se rechazaba su presencia desde las organizaciones insurgentes, siendo más saltante el caso del MPCP-VRAE. En el caso de las acciones desplegadas por las organizaciones intermediarias para buscar defender el cultivo ocurre algo semejante. Al mismo tiempo que con los gremios se busca presionar al Estado y que desde los partidos políticos se quiere formar gobierno para conducir al mismo con una perspectiva favorable al cultivo de hoja de coca, desde las organizaciones insurgentes se quiere reducir la capacidad de acción del mismo no solo respecto del cultivo, sino ante la generalidad de aspectos que le tocaría controlar.

Ello es muestra de la naturaleza mutable que tiene el movimiento cocalero. No se trata pues, de una unidad homogénea. Al estar compuesta y vinculada a una serie diversa de entidades y organizaciones, cada cual puede asumir un mismo objetivo desde diferentes aristas que, incluso, pueden llegar a aparecer como contradictorias. En tal sentido, resulta complejo analizar al movimiento desde una única racionalidad. Resulta más complejo aun definir que la misma tiene carácter instrumental pues la inconsistencia entre las posiciones divergentes que llegan a asumir las organizaciones que los intermedian, carecen en todo sentido de un enfoque maximizador de los recursos.

Ello trae un problema consigo: la dificultad de lograr metas efectivas en favor del movimiento. Así, lo que de un lado puede ser considerado un logro, para otra arista que persigue el mismo objetivo, puede representar una amenaza. En los inicios del movimiento cocalero en el VRAE, el involucramiento de Sendero Luminoso con las organizaciones de agricultores, llevó a que las fuerzas del orden desconfíen de estas últimas, incluyéndolas dentro de su lista de objetivos. En la actualidad, el accionar de dirigentes al sumarse a los partidos políticos y no lograr cumplir sus metas por estar simplemente fuera del alcance de sus competencias, merma la capacidad de las organizaciones gremiales de conducir las demandas del movimiento, ya que genera quiebres institucionales internos. Como se verá en la sección siguiente, esto ha sido parte del proceso de deslegitimación de estas organizaciones como intermediarias válidas en la defensa del cultivo.

4.5 Efectos en la legitimación de las organizaciones como intermediarias de la defensa política.-

a. La legitimación mediante la intermediación política.-

La tesis principal de Vanda Felbab-Brown (2010), al tratar la relación entre las organizaciones de insurgentes y determinados grupos sociales, es que entre ambos se ofrecen beneficios mutuos. Así, la organización insurgente ofrece protección para el desarrollo de actividades económicas (generalmente ilícitas) y, en algunos casos, cubrir las carencias de los servicios sociales en la zona donde vive esta población. A cambio, la población ofrece soporte social, económico e incluso político para el desarrollo operativo de sus acciones militares y políticas. Desde nuestro punto de vista, esa misma relación se puede extender a las otras organizaciones políticas estudiadas. De esa manera, tanto los partidos políticos como las organizaciones gremiales pueden ser receptoras del apoyo de la población, siempre que representen un beneficio efectivo para la comunidad. Para nuestros fines analíticos, puede denominarse “legitimación” al proceso mediante el cual las organizaciones logran convencer a la comunidad que son efectivas para brindarles beneficios. Como resultado de ese proceso de legitimación, las organizaciones políticas reciben “Capital político” para desarrollar sus propias acciones en sus correspondientes arenas.

Como se ha indicado en la propuesta teórica, existen ventanas de oportunidad para que el movimiento social pase de latente a visible. Estas ventanas de oportunidad deben ser diferenciadas de los hechos generadores del movimiento social. En el caso del movimiento cocalero, este existe en tanto el Estado tiene una postura contraria a la proliferación de cultivos de hoja de coca que genera descontento en un sector de la población que depende del mismo para aliviar sus carencias. Este movimiento adquiere mayor visibilidad cuando el Estado implementa acciones concretas que afectan negativamente el interés del movimiento, vale decir, cuando opera para reprimir y reducir un cultivo que consideran vital para su subsistencia. Esta diferencia es importante pues lleva a considerar que el movimiento cocalero existirá siempre que el Estado tenga una postura contraria a la proliferación descontrolada del cultivo de hoja de coca, aunque sea en forma latente. Sin embargo, solo se movilizará activamente cuando vea seriamente amenazados sus intereses por acciones concretas, detonantes de la movilización colectiva. Si bien ambos momentos se dan evidentemente en paralelo, es importante diferenciarlos.

Es en este segundo momento, el de movilización reactiva ante la operatividad de la postura del Estado, cuando las organizaciones intermediarias tienen la oportunidad para demostrar al movimiento que pueden reportarle beneficios concretos. Así, los gremios cocaleros pueden ejercer presión pública para frenar los operativos de erradicación, para solicitar mejores precios por parte de ENACO o para demandar por los magros resultados de algún proyecto de Desarrollo alternativo. Los partidos políticos pueden aprovechar la ebullición

electoral para insertar el tema en agenda, ofreciéndose como gestores públicos con capacidad de intervenir en el proceso de toma de decisiones, de manera tal que la política de control desaparezca o al menos sea más laxo en su implementación. Los grupos insurgentes se ofrecen como monopolizadores de la violencia en la zona, desplegando acciones armadas contra los operativos de interdicción policial y erradicación, y aprovechando la carga simbólica de su fuerza beligerante para regular la implementación de programas de desarrollo rural. En todos los casos, lo que estas organizaciones ofrecen es beneficiar al movimiento, protegiendo sus intereses inmediatos.

b. La debilidad de las ventanas de oportunidad.-

El primer problema ocurre cuando en ese proceso de legitimación, las estrategias de control de cultivos no llegan a representar una amenaza seria para los intereses generales del movimiento cocalero, vale decir, cuando la erradicación, el sistema de licencias y de comercio monopólico, así como los proyectos de sustitución de cultivos, no impiden que los cultivos se mantengan en continua (aunque lenta) expansión y dispersión por el territorio nacional. Analizando cada uno de estos, se tiene que:

- ENACO, si bien tiene presencia en las cuencas más importantes, no logra comprar toda la producción de sus agricultores empadronados, principalmente porque estos se rehúsan a venderle a precios menos atractivos que los ofrecidos por el contrabando o el narcotráfico.

Además, su capacidad de fiscalización es escasa, a lo que hay que sumar que los agricultores evitan confrontar esta estrategia hasta su desaparición pues dependen de ella para mantener el estatus de lícitos, siendo en resumen un “mal necesario” para los agricultores cocaleros.

- La erradicación se realiza solo en dos cuencas cocaleras y, aunque en estas zonas resulta muy eficiente para cubrir sus metas operativas, no logra cubrir importantes zonas como el VRAE (la zona con mayor productividad de hoja de coca y de derivados cocaínicos a la fecha), empujando a su vez a que los agricultores cocaleros desplazados por los operativos, se reubiquen en zonas antes cultivadas (como Pichis-Palcazú, que entre el 2008 y el 2011 casi ha triplicado la extensión de superficie dedicada al cultivo ilícito). En esa línea, si bien la erradicación funciona, siempre queda la alternativa de reubicarse en zonas a donde el control del Estado no llega.
- El Desarrollo alternativo no se encuentra directamente reñido con el cultivo de hoja de coca, aun cuando en su momento algunos operadores condicionen la implementación de estos proyectos a la erradicación de la hoja de coca. En todo caso, existe poca capacidad de fiscalización para hacer cumplir dicho requisito, a la vez que otros agricultores optan por cumplirlo debido a que se ofrece un producto medianamente rentable, pero que a su vez ofrece tranquilidad y seguridad para los productores. Asimismo, como se ha señalado ya en extenso, se trata de la única

estrategia pensada para atender los intereses de los agricultores de las zonas cocaleras, antes que para afectar las demandas del movimiento cocalero.

En un escenario donde la postura del Estado no afecta seriamente los intereses del movimiento debido a que se hace efectiva mediante estrategias con escasa capacidad operativa, que despiertan relativo interés en sus integrantes o que atienden sus problemas de fondo antes que los superficiales, la necesidad de una defensa activa se diluye. Por ende, el primer problema es que, en los últimos años no se ha llegado a configurar un escenario que de espacio para la legitimación de las organizaciones intermediarias. En esa línea, un movimiento social que no reciba amenazas que inviten a transitar de la latencia a la visibilidad, no requiere vínculos tan activos con organizaciones que intermedien sus intereses.

c. La debilidad de las organizaciones intermediarias.-

El segundo problema ocurre cuando dichas organizaciones intermediarias, de por sí ya debilitadas por la ausencia de escenarios donde se les necesite, demuestran poca efectividad para reportar beneficios para el movimiento cocalero. Estas debilidades pueden deberse a varios factores como 1) las carencias institucionales que afectan la estabilidad de la organización, 2) la ineficacia para cumplir con sus propios objetivos o 3) el incumplimiento de sus

ofrecimientos al propio movimiento, principalmente en lo relacionado a la defensa de los cultivos. En esa línea, durante los últimos años ha ocurrido que:

- Las agremiaciones cocaleras, especialmente la CONPACCP, han tenido serios problemas internos, debido principalmente a las divisiones derivadas de los intereses electorales de sus dirigentes. A esto se suma la incapacidad del movimiento de lograr frenar la acción efectiva de la erradicación y, en escenarios más locales como La Convención, de mejorar los precios pagados por ENACO por la producción de hoja de coca.
- Los partidos políticos, al convertirse en gobierno, han decepcionado seriamente a sus votantes en zonas cocaleras. En primer lugar, porque los gobiernos locales no tienen competencia alguna sobre la implementación de acciones de erradicación o de la gestión de ENACO, por lo que están imposibilitados de cumplir con cualquier oferta relativa a estas estrategias. Asimismo, porque se han mostrado ineficientes en la gestión de sus gobiernos locales. En el caso del VRAE por ejemplo, la gestión de los dirigentes gremiales elegidos en el 2006 gracias al impulso de Nelson Palomino, despertó descontento en la población, no solo por los magros resultados, sino también porque en su mandato

tejieron alianzas con instituciones estatales contrarias al desarrollo del cultivo ilícito.⁴⁹

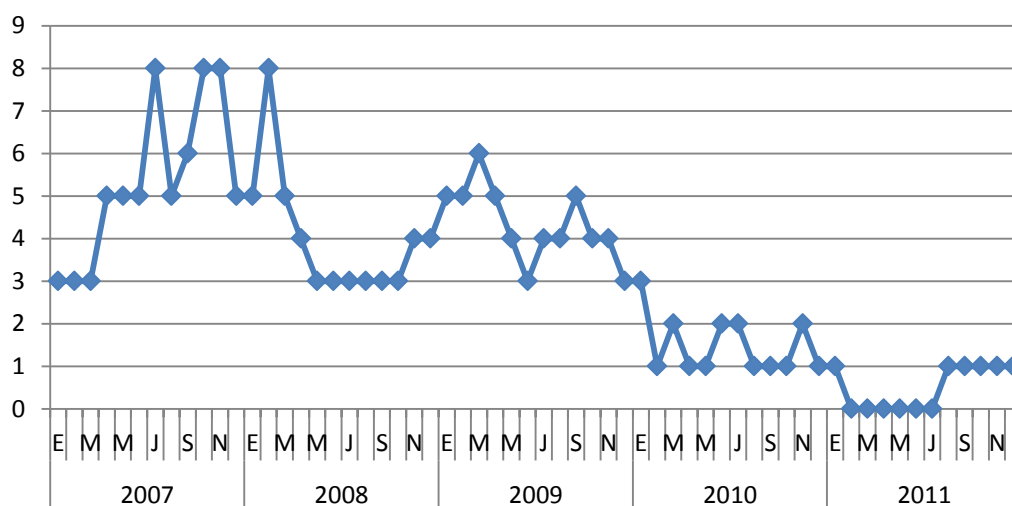
El caso de Sendero Luminoso requiere una lectura especial, debido a la marcada diferencia de las dos facciones pues, en esencia, son organizaciones distintas que a su vez se enfrentan a escenarios distintos. El problema del Sendero del Alto Huallaga fue una mezcla de acertadas intervenciones policiales y de desgaste en la relación con la población, que observaba en ellos más presión que beneficios reales como, por ejemplo, para reducir el impacto de la erradicación en sus zonas de intervención. Si bien Artemio podría conducir acciones de hostigamiento, no lograba aminorar la efectividad de los operativos. En el caso del MPCP-VRAE, la situación es distinta porque simplemente no existen estrategias punitivas contra el cultivo ilícito, ENACO tiene muy poca cobertura sobre esta zona y el Desarrollo alternativo corre por cuenta del Estado, que destina menos recursos que la cooperación internacional, ausente en la zona. En ese contexto, la legitimación del MPCP-VRAE tiene otro sentido, puesto que ofrece intermediación más clara con el narcotráfico que específicamente con la hoja de coca.

⁴⁹ A eso se debe sumar que los alcaldes electos en el VRAE en el 2006 tuvieron una coyuntura muy especial, ya que en fechas cercanas a la elección entró en debate el Plan VRAE. En los medios de comunicación de la zona, donde Nelson Palomino tenía gran ascendencia, se comentaba que este plan sería un símil del Plan Colombia, integrando un fuerte componente militar y de erradicación. Qatun Tarpuy, la organización política ayacuchana que integraba a dirigentes cocaleros, logró colocar a cinco de los seis alcaldes distritales ayacuchanos de la zona del VRAE, proponiendo resistencia a las acciones de erradicación. Posteriormente, no solo no hubo erradicación, sino que los alcaldes fueron acusados de pagar cupos a Palomino, a la par que se difundió que negociaban con DEVIDA para la asignación de proyectos a través del denominado Plan de Impacto Rápido.

d. El efecto en la dinámica de las organizaciones.-

La mezcla de ambos problemas ha llevado a que las organizaciones pierdan apoyo político para desarrollar sus acciones. En los últimos años, los gremios cocaleros han podido sostener cada vez menos episodios conflictivos, pasando de tener hasta ocho situaciones activas a lo largo del territorio a mediados del 2007, a manejar a penas una a fines del 2011. Asimismo, mientras entre el 2007 y el 2009 podían sostener acciones de protesta que les permitían mantener conflictos activos por más de treinta meses, a fines del 2011 los episodios fueron esporádicos, de apenas tres a cuatro meses de duración.

Gráfico 11: Evolución de la incidencia de episodios conflictivos de gremios cocaleros (2007 - 2011)



Fuente: Defensoría del Pueblo / Elaboración propia

Así como la legitimidad y capital político del gremio cocalero se puede evaluar desde su capacidad para generar presión pública, en los partidos se debe evaluar dicho capital desde la posibilidad que tienen para formar gobierno. Las

elecciones locales y regionales del año 2010 son una muestra de que estos partidos políticos no tuvieron la misma capacidad que sí tuvieron en el proceso previo. El ejemplo más claro se evidencia en los distritos ayacuchanos que corresponden al VRAE. Durante el 2006, Qatun Tarpuy logró colocar a cinco de los seis alcaldes distritales de la zona, siendo todos ellos dirigentes cocaleros. En el 2010, Qatun Tarpuy, que también participó en las elecciones, no logró colocar alcaldes en la zona y el único alcalde que logró reelegirse tuvo que postular por otro movimiento regional para lograr tener éxito. Según se argumenta, la decepción generada por los dirigentes llevó a los votantes a privilegiar a candidatos profesionales, por representar mayor garantía para una gestión eficiente en temas que van más allá de la protección de la hoja de coca.

Tabla 10: Resultados electorales en distritos ayacuchanos del VRAE 2006 y 2010

Provincia	Distrito	Elecciones 2006		Elecciones 2010	
		Partido	Nombre	Partido	Nombre
Huanta	Llochegua	Movimiento Regional Qatun Tarpuy	Pedro Máximo López Carbajal	Juntos Si Se Puede	Omer Sinchitullo Ruiz
Huanta	Sivia	Movimiento Regional Qatun Tarpuy	Alejandro Gutiérrez Escajadillo	Movimiento Regional TUNA	Wilfredo Juárez Rojas
La Mar	Anco	Movimiento Regional Qatun Tarpuy	Wilder Manyavilca Silva	Musuq Ñan	Wilder Manyavilca Silva
La Mar	Ayna	Movimiento Regional Qatun Tarpuy	Eduardo Claudio Urbano Méndez	Musuq Ñan	Edwin Huamán Mancilla

La Mar	Chungui	Movimiento Independiente Innovación Regional	Daniel Huamán Juárez	Movimiento Regional Todos con Ayacucho	Daniel Huamán Juárez
La Mar	Santa Rosa	Movimiento Regional Qatun Tarpuy	Telesforo Ochoa Taguada	Musuq Ñan	Melitón Pariona Pareja

Fuente: INFOGOB. Elaboración propia

Finalmente, la situación de las organizaciones insurgentes puede revisarse en la posibilidad de mantener y expandir su accionar armado y político. Aquí es necesario diferenciar los dos escenarios donde las organizaciones insurgentes Post-SL tienen presencia. En el Alto Huallaga, la caída de Artemio seguida de otras capturas de mandos con posibilidad de sucederlo en el cargo, es la muestra más clara de que dicha legitimidad se perdió por completo, cayendo con ello todo el capital político acumulado. En cambio, en el VRAE la situación es totalmente distinta. No solo existen evidencias de que el MPCP-VRAE tiene control casi absoluto de la zona y de que tiene injerencia en las actividades económicas que ahí se desarrollan. Se tiene también que las últimas incursiones realizadas fuera del territorio del valle, evidencian que la organización tiene capacidad de expansión de su área de influencia. En buena cuenta, esta capacidad de expansión está sustentada en la aceptación e incluso colaboración que la población está dispuesta a brindar a las filas de este grupo terrorista.⁵⁰No obstante, el caso del VRAE requiere mayor detenimiento, puesto que al tener poca presencia de control de cultivos, difícilmente se puede argumentar que su legitimidad y capital político proviene

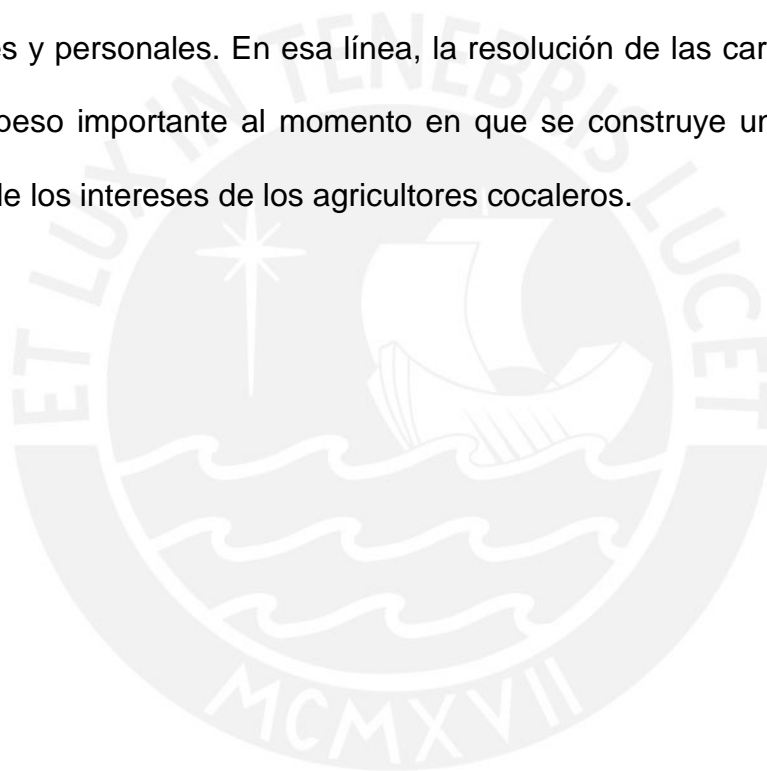
⁵⁰ Como se sabe, Kepashiato, lugar donde se realizó la última incursión de las filas del MPCP-VRAE, queda en el valle de La Convención.

de esta ventana de oportunidad. De acuerdo a los testimonios recogidos, el MPCP-VRAE ha obtenido legitimidad y capital político al jugar un papel clave como dinamizador de la economía derivada de la hoja ilegal de coca y del narcotráfico

En resumen, lo que ha ocurrido con las organizaciones intermediarias es que, por un lado, no han existido situaciones críticas que lleven a que el movimiento requiera activamente de su participación, básicamente porque las amenazas no han logrado ser suficientemente críticas. Por otro lado, porque en las pocas ocasiones en que se hizo necesaria la intervención de los mismos, no lograron alcanzar los resultados deseados. A esto se puede agregar un último elemento, referido a la sostenida desconexión entre la demanda cocalera y los intereses de los agricultores. Así, en este proceso de legitimación existe un problema más profundo, referido a que esta intermediación también se concentra en amenazas superficiales antes que en situaciones de fondo. En el accionar de las organizaciones intermediarias, en tanto interlocutores del movimiento cocalero, pesa la necesidad de defender el cultivo de manera inmediata, por encima de procurar la mejora de la calidad de vida de los agricultores. Cuando las carencias aparecen, están sostenidamente vinculadas a la hoja de coca como vehículo de solución de las mismas.

Dos situaciones grafican la importancia de atender las demandas de fondo. Por un lado, el papel que ha jugado el Desarrollo alternativo en este proceso de confrontación, defensa política y legitimación. Ha sido la única estrategia que

se admite, y sobre la cual se reclaman mejoras y su expansión. En gran medida, ello ocurre porque está enfocada en el fondo del problema antes que en el efecto. Por otro lado, la nueva orientación de las preferencias electorales en el VRAE, dejan entrever que se opta por profesionales y no por dirigentes, no solo por el descrédito generado, sino porque también se visualiza la importancia de una gestión integral que permita desarrollar otros ámbitos comunales y personales. En esa línea, la resolución de las carencias de fondo tiene un peso importante al momento en que se construye una estrategia de defensa de los intereses de los agricultores cocaleros.



CONTROL DE CULTIVOS Y DEFENSA POLÍTICA: CONCLUSIONES SOBRE
RACIONALIDAD Y DINÁMICA POLÍTICA TRAS EL CULTIVO DE LA HOJA DE
COCA EN EL PERÚ

5.1 La respuesta estatal ante el cultivo de hoja de coca en el Perú:
racionalidad técnica y necesidades básicas.-

Durante los últimos años, la superficie cultivada de hoja de coca en el Perú ha aumentado lenta pero sostenidamente. Si bien el cultivo se concentra principalmente en zonas donde ha tenido presencia histórica, progresivamente ha ido conquistando nuevos territorios, aumentando de manera preocupante el número de distritos donde se reporta su presencia. Entre las principales características de estos distritos y de su población, destacan el importante margen de Necesidades Básicas Insatisfechas, así como la fuerte presencia de la actividad agrícola. Por ende, el trabajo en la chacra ha sido y sigue siendo desde larga data la primera alternativa con la que cuentan los pobladores de estas zonas para intentar cubrir sus carencias.

En este escenario se inserta un cultivo que a todas luces no es rentable para la mayoría de los que se involucran en el mismo. Dado el alto costo de inversión que este cultivo requiere para poder generar un retorno satisfactorio, se puede argumentar que no es la alternativa más eficiente para que un agricultor con pocos recursos, como la gran mayoría, logre cubrir sus necesidades básicas de manera sostenible. Además, por su naturaleza ilícita, la hoja de coca no facilita que los recursos que genera sean reinvertidos, afectándose así el desarrollo de infraestructura productiva y la capacidad de industrialización de las zonas donde tiene presencia.

Ante tales razones, la hoja de coca debe ser entendida como una salida práctica para el agricultor cocalero, en un contexto plagado de carencias. Los motivos esgrimidos por los mismos reflejan tal razonamiento. No se trata de un cultivo que genere ni riqueza ni mejor calidad de vida, sino de una alternativa que, durante muchos años y gracias a su articulación con la línea productiva del tráfico ilícito de derivados cocaínicos, ha brindado más dinero, ha demandado mayor cantidad de mano de obra, que ha accedido con una facilidad envidiable al mercado y que a su vez les ha permitido formar parte de una comunidad. Se trata de un cultivo que históricamente ha permitido al agricultor satisfacer sus necesidades inmediatas, asunto que hecho que esta planta sea protagonista de importantes procesos históricos en el Perú contemporáneo.

La primera tensión surge frente a la manera en que el Estado manifiesta su posición ante al cultivo. Se entiende que, por su naturaleza, la institucionalidad estatal muestre resistencias ante una planta fuertemente vinculada a una actividad ilícita. No obstante, dos de las tres estrategias que despliega el Estado priorizan atender las consecuencias antes que las causas de fondo. Así, a diferencia del Desarrollo alternativo que busca generar oportunidades económicas para los agricultores, los operativos de erradicación orientados a contener la expansión del cultivo o el sistema de licencias y comercio monopólico de ENACO, dedicado a controlar el comercio de este producto, presentan un enfoque tecno racional. El mismo se encuentra acotado por los recursos del Estado, concentrándose en lograr metas medibles antes que en resolver los problemas de fondo que llevan a los agricultores a dedicarse a esta actividad agrícola. Si se analizan estas dos estrategias desde la perspectiva de los agricultores, las mismas llegan incluso a representar un perjuicio para su ya alicaída situación, puesto que los deja sin las posibilidades que le otorga la hoja de coca, que resultan valiosas a pesar de su precariedad.

En resumen, se tiene que frente al cultivo existe un primer encuentro de racionalidades. Por parte de los agricultores, el cultivo de hoja de coca representa la mejor salida disponible para cubrir sus necesidades en el contexto donde se encuentran. Aquí el problema real son estas necesidades de las zonas y de la población que habita en estas, pues la hoja significa el medio más eficaz para poder cubrirlas, aun cuando no ofrezca una solución eficiente y sostenible. Por parte del Estado, políticas de control de cultivos como la

erradicación o las licencias y el monopolio, además de contar con escasos recursos, tal como se encuentran formuladas, no solo atienden vagamente estas necesidades, concentrándose de manera prioritaria en el logro de metas operativas respecto al control de la expansión de esta actividad ilícita, sino que incluso llegan a representar un perjuicio para el agricultor. Por ende, este encuentro de racionalidades da pie a la emergencia de un frente movilizado de resistencia cocalera, que requiere de una serie de intermediarios para buscar la defensa del cultivo en una arena política.

5.2 La dinámica del movimiento cocalero en la defensa del cultivo: discursos y acción de sus intermediarios.-

Al tratarse de una actividad agrícola intensiva, el cultivo de hoja de coca no solo ocupa un amplio espacio en la superficie, sino que demanda gran cantidad de mano de obra. Por ende, el desarrollo de esta actividad implica el involucramiento de una gran cantidad de personas que, ante la posible afectación del medio que les provee recursos, se movilizan en su defensa. Es así que emerge el movimiento cocalero en el Perú, integrado por una serie de individuos y organizaciones relacionados estrechamente con el cultivo de hoja de coca, a fin de darle respuesta a la posición crítica del Estado. Aquí, cabe señalar que el movimiento no surge específicamente por las políticas de control de cultivos, sino por la posición estatal que estas representan. El movimiento cocalero existe porque el Estado peruano plantea controlar los cultivos, pero se

moviliza frente a la implementación las estrategias de control. Esta precisión es crucial para el análisis de la defensa política del cultivo, puesto que se parte de la premisa que el movimiento puede llegar a existir de manera latente, sin presentar mayor actividad visible, siempre que exista una postura estatal contraria a sus intereses.

El movimiento cocalero también presenta su propia racionalidad respecto al cultivo de hoja de coca, que incluso puede llegar a distanciarse de los intereses del propio agricultor. En el discurso cocalero se pueden identificar tres planos. El primero de ellos responde a una crítica directa a la postura del Estado, demandando se reconozca el estatus de sagrada para la hoja de coca, de manera que se retiren todas las normas relativas a su control que la consideren ilícita. En el segundo plano, el movimiento se enfoca en el despliegue institucional de las estrategias, demandando el cese de la erradicación, la ampliación de las licencias, el fin del comercio monopólico y la promoción del cultivo de hoja de coca, mediante su industrialización. De manera complementaria, existe un tercer plano que reclama mejoras integrales para la calidad de vida de los agricultores, relativas a una mayor presencia del Estado en la provisión de servicios públicos.

A pesar de la presencia de este último componente, en todo momento prima el interés de defender el cultivo como el mejor medio para lograr que los agricultores cubran sus necesidades básicas. La bandera “*Coca o muerte*” izada durante los últimos años parece reflejar que la prioridad del movimiento

es la defensa de un fin concreto, aun cuando se ponga en cuestión la eficiencia de este para salvar las necesidades de manera sostenible. Esta postura cerrada ha implicado, en primer lugar, que el movimiento tenga cierta autonomía y distancia respecto a otros actores sociales. Asimismo, ha marcado la manera en que ha construido sus relaciones de intermediación con tres organizaciones que le permiten acceder a diferentes arenas políticas: los gremios cocaleros, los partidos políticos y las organizaciones insurgentes.

Desde su génesis hasta tiempos recientes, el movimiento cocalero ha convivido con estas organizaciones políticas, relacionándose estrechamente con ellas de acuerdo a los planos en los cuales le ha resultado necesario actuar. Los gremios han estado desde los primeros momentos en que se necesitó resistir a los embates de las acciones de erradicación, sirviendo de plataforma para generar la presión pública necesaria para llamar la atención del Estado y negociar. Las organizaciones insurgentes personificadas en un primer momento por Sendero Luminoso en el Alto Huallaga y en tiempos más recientes por los remanentes de esta organización y del Militarizado Partido Comunista del Perú MPCP en el VRAE, han servido como resistencia armada, en algunos casos simbólica y en otros efectiva, para reducir la efectividad del control de cultivos, especialmente de la erradicación. En tiempos más recientes, los partidos políticos y las plataformas electorales, fueron concebidas como oportunidades para integrarse al gobierno y desde ahí lograr controlar la formulación de la política de control de cultivos.

Estas tres organizaciones han permitido que el movimiento cocalero acerque su discurso a sus correspondientes arenas. Los gremios cocaleros han logrado mediante acciones de presión pública como paros, manifestaciones y huelgas, colocar temas relativos al estatus de la hoja de coca, las estrategias de control de cultivos y las mejoras de la calidad de vida de los ciudadanos de las zonas de producción. Los partidos políticos han aprovechado los contextos electorales para integrar en sus plataformas, propuestas de política concreta relativas al control de cultivos, a fin de rechazar las acciones en su contra y de ampliar el apoyo del Estado. Las organizaciones insurgentes por su parte, han sido el brazo armado con el cual, en el Alto Huallaga se ha atacado a los operativos de erradicación, mientras en el VRAE han jugado un papel simbólico aunque poco necesario por la ausencia de estrategias de control.

Si bien en los tres casos se han logrado resultados diferenciados, resalta el hecho que ciertas estrategias pueden llegar a resultar contradictorias. A la par que los gremios y los partidos reconocen la existencia válida de un Estado pues es a este al que le reclaman cambios y mejoras respecto a su postura ante el cultivo, las organizaciones insurgentes plantean una oposición absoluta a su institucionalidad. De la misma manera, desde la legalidad de los partidos políticos se establecen plataformas electorales para defender una actividad ilícita, llegando incluso a proponer agendas totalmente ajenas al rango de sus competencias. A pesar de estas contradicciones, todas estas estrategias legales, ilegales, formales e informales, le permiten al movimiento cocalero defender políticamente el cultivo, al colocar sus temas en el debate público.

De esa manera, se tiene que el movimiento cocalero existe en tanto el Estado tiene una postura crítica al medio que ellos defienden cerradamente como alternativa para cubrir sus necesidades básicas. Ello ocurre aun cuando no está demostrado que este medio sea realmente eficiente para cumplir su función de manera sostenible. Por eso, la defensa del cultivo ejercida desde el movimiento enfatiza la protección de un medio, antes que la atención de un fin, alejándose así de la posibilidad de resolver los intereses reales de los agricultores. A eso hay que sumar que las organizaciones intermediarias, que reaccionan frente a la implementación de las políticas que reflejan la postura estatal, recurren a estrategias que pueden llegar a resultar contradictorias entre sí. Ello ocurre cuando, por ejemplo, el gremio cocalero demanda mayor presencia estatal por medio de mayor inversión pública, pero al mismo tiempo el MPCP-VRAE rechaza la presencia del Estado en las zonas de cultivo. Ocurre también cuando se recurre a una estrategia formal como las elecciones y los partidos políticos, para defender una actividad ilegal.

5.3 El impacto del control de cultivos en la deslegitimación de la defensa política.-

Hasta el momento, se ha concluido que en torno al cultivo de hoja de coca existen racionalidades enfrentadas en diferentes planos. Por un lado se encuentra el enfoque técnico del Estado, que acota el problema público y

prioriza la atención de sus consecuencias antes que de sus causas. Por otro, se encuentra el del movimiento cocalero que enfatiza la defensa de la hoja como medio antes que la de las necesidades básicas como fondo del problema. A estos se suma la divergencia en las estrategias de defensa del cultivo, que pueden llevar a que, desde un mismo discurso, se pida más y menos Estado al mismo tiempo. Un siguiente elemento estaría conformado por el resultado de este enfrentamiento, donde, por un lado, el Estado no ha logrado buenos resultados, pero curiosamente las organizaciones intermediarias tampoco han sido eficientes para cumplir su cometido.

En efecto, dentro de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, el control de cultivos se planteó tres metas concretas: reducir la superficie cultivada, expandir la cobertura que tiene ENACO sobre el consumo tradicional y ampliar la base social de los programas de Desarrollo alternativo. Como se ha señalado ya, la superficie cultivada de hoja de coca se ha mantenido en franca expansión durante los últimos años. A su vez, ENACO ha reducido su cobertura del consumo tradicional. Tan solo el Desarrollo alternativo, que como se ha señalado en extenso es la única estrategia que se concentra en el fondo de los intereses de los agricultores, ha logrado resultados positivos en la participación de mayor número de agricultores, así como la mejora de los resultados económicos de la venta de los productos.

Esta situación significa que las estrategias de control de cultivos no han devenido en grandes amenazas para los intereses del movimiento cocalero. Si

bien el CORAH incluso ha incrementado sus operativos, se concentra solo en dos cuencas aledañas, dejando espacio a la expansión de dos de los principales valles como el VRAE y La Convención. Asimismo, ENACO carece de capacidad para fiscalizar a una base productiva que supera por mucho la demanda de consumo tradicional. Asimismo, el Desarrollo alternativo, antes de significar un riesgo, es entendido como una oportunidad. Por ende, son pocos los extremos donde se requiere una defensa activa del cultivo, ya es la debilidad de las estrategias facilitan que esta actividad agrícola se pueda realizar libremente en diferentes lugares del país.

Pero a su vez, en los pocos casos donde se ha necesitado el accionar activo de las organizaciones intermediarias, estas han sido poco efectivas. El gremio cocalero ha tenido escasa capacidad para movilizar apoyo frente a las acciones de erradicación o al bajo precio pagado por ENACO por la hoja de coca de los empadronados. A nivel nacional, los legisladores vinculados a la hoja de coca no lograron el apoyo necesario para frenar las erradicaciones. En el plano local los dirigentes cocaleros que llegaron a ser alcaldes no solo no cumplieron sus promesas sobre la protección del cultivo ya que se trata de algo fuera de sus competencias, sino que se vieron envueltos en serias acusaciones de corrupción e ineficiencia. Por parte de las organizaciones insurgentes, en el Alto Huallaga las acciones de Sendero Luminoso frente al CORAH, a pesar de cobrar víctimas, no logro reducir la expansión de los operativos.

En ese orden de ideas, siguiendo los escenarios planteados en las primeras secciones, se puede señalar que la implementación de las estrategias de control de cultivos no llegó a representar una amenaza cierta para el movimiento cocalero. A la par, este movimiento no encuentra en las organizaciones intermediarios efectivos para su defensa. El efecto que esto genera en las organizaciones políticas es la pérdida de legitimidad como intermediario, afectando a su vez su capacidad para alcanzar sus propios objetivos. De esta manera, el gremio cocalero pierde fuerza, puesto que los cocaleros ya no encuentran en esta organización un medio válido para lograr posicionar sus demandas. A su vez, los electores en las zonas cocaleras no votan más por candidatos vinculados a la hoja de coca, por encontrar que los mismos han resultado poco eficientes para defenderlos. Asimismo, Sendero Luminoso en el Alto Huallaga llegó a debilitarse a tal punto que su líder histórico, el camarada Artemio, perdió el apoyo de la población y fue capturado a inicios del 2012. En el VRAE la figura es distinta pues, ante la precariedad del control de cultivos, el MPCP necesita recurrir a la protección de otras actividades para ganarse la confianza de la población, necesaria para poder llevar a cabo sus propias actividades.

En resumen, el movimiento cocalero en la actualidad ha entrado en una fase de latencia. Si bien subsiste y da algunas muestras de su existencia pues se dan respuestas concretas pero poco efectivas a algunas acciones estatales, no logra mayor presencia pública. En gran medida ello ocurre porque las

estrategias de control de cultivos no representan un serio riesgo para esta actividad.

5.4 Una lectura final: ineficacia y deslegitimación en la pugna entre diferentes aproximaciones al problema público tras la hoja de coca.-

El cultivo de hoja de coca ha tenido y mantiene un rol protagónico en la historia reciente del Perú. Más allá de su raíz ancestral, su lamentable articulación a la línea productiva del tráfico ilícito de drogas, ha llevado a que sea parte de la agenda política como un importante problema público. Sin embargo, en su análisis ha primado la revisión de las consecuencias, antes que de las causas que llevan a su sostenida expansión. El presente estudio ha intentado acercarse a este problema público desde una arista más que importante: la dinámica de la defensa política de la hoja de coca frente a la posición crítica que ha mantenido el Estado peruano.

En esta revisión se encuentra la presencia y confrontación de varias racionalidades de diferente índole. La primera y sin duda más importante, es la del agricultor, quien se acerca al cultivo como un medio eficaz para satisfacer sus necesidades básicas de manera inmediata, pero sabiendo que no es un medio eficiente para cubrir las mismas de manera sostenible. Junto a esta racionalidad se encuentra la del Estado, acotada porque cuenta con recursos limitados, pero también debido a que necesita reportar resultados concretos.

En ese enfoque técnico y administrativo, se concentra en aquello que puede medir (la superficie cultivada, el número de beneficiarios, el porcentaje de la producción controlada, etc.), descuidando la atención de los intereses del agricultor, que sustentan su necesidad de recurrir casi a toda costa a este cultivo. A la par, se encuentra la racionalidad del movimiento cocalero que, en su afán por oponerse a la postura del Estado, prioriza la defensa de un medio, el cultivo de hoja de coca, llegando a olvidar que el verdadero sentido de la defensa de ese medio es lograr que el agricultor pueda satisfacer sus necesidades básicas.

Esta confrontación de racionalidades frente al cultivo se da en un plano más amplio en el contexto de la defensa política, estando centrado en la manera en que los tres actores comprenden el problema público. Para el agricultor, el problema son sus necesidades, así como la ausencia de mejores oportunidades para superarlas. El Estado reconstruye ese problema, señalando que es la expansión de los cultivos y la ampliación de la capacidad productiva, aquello a lo que debe dedicarse prioritariamente. El movimiento cocalero, afectado por la amenaza al medio que constituye el eje de su existencia, vuelve a reconstruir ese problema, entendiendo que la dificultad no parte del cultivo, sino de la posición poco integral que el Estado tiene sobre el mismo. Como el agricultor tiene pocas posibilidades de integrarse por sí mismo en la esfera pública, es la pugna por el medio y no por el fin lo que asume mayor visibilidad, muy a pesar de que parten de un problema público bastante distorsionado.

Existe sin embargo un plano algo más acotado, que responde a la esfera del movimiento social y su relación con las organizaciones intermedias. Aquí también confluyen racionalidades distintas pues, partiendo de la misma finalidad, se recurren a organizaciones cuya naturaleza persigue fines distintos. Así, el discurso cocalero llega a la esfera pública desde las estrategias informales a las que recurren los gremios cocaleros, a la par que alcanza a estar en el debate público desde la institucionalidad formal de los partidos políticos y las elecciones, mientras que también llegan desde un canal extremadamente violento y totalmente ilícito, mediante las organizaciones insurgentes y sus acciones terroristas. Así, en la esfera de la defensa política conviven y confluyen actores y estrategias formales, informales, legales e ilegales, todas desde un mismo discurso: la defensa política del cultivo de hoja de coca.

Así, en la defensa política de la hoja de coca no solo se confrontan formas distintas de comprender y (re)construir un problema público, de acuerdo a las racionalidades e intereses de los actores. También se tiene que un mismo actor puede mostrar varias maneras de comprender el problema, recurriendo a su vez a estrategias que pueden llegar a aparecer como contradictorias entre sí, aun cuando busquen el mismo resultado. En ese horizonte, el principal problema es la escasa coincidencia en la comprensión del trasfondo del problema público, ya que toda la pugna parece girar en torno a las tensiones que generan las formas de resolverlo. Siguiendo lo planteado por Moore (1992), el problema de la comprensión y definición del problema público, tanto

por parte del Estado como del propio movimiento cocalero, es que se concentra en discutir sobre los efectos del problema antes que en atender sus causas. En ese contexto, el único perjudicado resulta siendo el agricultor, quien termina por desconfiar tanto del Estado como del movimiento y de las organizaciones que lo representan. A la larga, ninguno de estos dos actores se enfoca realmente en atender sus necesidades primordiales.

De acuerdo a los elementos, ¿Cuál parecería ser una mejor estructuración de las estrategias de control de cultivos? Tomando en cuenta el fondo del problema, en primer lugar, la conjunción de la erradicación, el sistema de licencias y de comercio monopólico, así como el Desarrollo alternativo, debe enfocarse en brindar alternativas para que los agricultores puedan satisfacer sus necesidades de manera eficiente y sostenible. Para ello, el Desarrollo alternativo debe ser punta de lanza de la intervención estatal en las zonas afectadas por la presencia del cultivo ilícito. Tal como lo plantea el régimen internacional de fiscalización de drogas, la erradicación, antes que enfocarse en detener la expansión, debe operar como un mecanismo que desincentive el cultivo ilícito, trabajando de la mano del Desarrollo alternativo. Eso significa priorizar la erradicación de los cultivos ilícitos que persisten en aquellas zonas donde el Desarrollo alternativo viene aplicándose de manera exitosa. Junto con ello, ENACO debe aumentar su capacidad para fiscalizar a los productores lícitos empadronados, así como su cobertura para la compra de hoja de coca, a fin de cubrir la demanda lícita del mercado nacional. Sin embargo, resulta de vital importancia considerar que estas acciones forman parte de una estrategia

integral de lucha contra las drogas, pues si no se logra reducir la demanda de hoja de coca como principal insumo de los derivados cocaínicos, será más difícil que esta estructuración del control de cultivos tenga resultados.



BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA DE LAS NACIONES UNIDAS

- 1961 Convención Única de Estupefacientes de 1961
- 2009 Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas. Vienna

AGUILAR, Luis

- 1992a Estudio Introductorio. En: El estudio de las políticas públicas. Antologías I. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F.
- 1992b Estudio Introductorio. En: Problemas Públicos y agenda de gobierno. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F.

ARELLANO, David

- 1996 Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente. En. Gestión Pública, vol V, núm. 2, segundo semestre 2006. P. 319 – 347.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU

Series Estadísticas. Consulta a Mayo del 2012.

BARDACH, Eugene

- 1992 Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En: Problemas Públicos y agenda de gobierno. Editorial Miguel Angel Porrua. México D.F.

BAUMGARTNER Frank

- 1991 BAUMGARTNER Frank, JONES Bryan “Agenda dynamics and policy subsystems”, The Journal of Politics, Volumen 53, Numero 4, noviembre 1991, pp. 1044-1074.
- 2002 Social Movements and the rise of New Issues. Paper presented at the

Conference on Social Movements, Public Policy, and Democracy
University of California, Irvine, January 11–13, 2002.

BEWLEY-TAYLOR, David, y JELSMA

2011 Cincuenta Años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica. Serie Reforma Legislativa en materia de drogas N° 12, Marzo 2011. Transnational Institute

BEBBINGTON, Anthony, SCURRAH, Martin & BIELICH, Claudia

2008 Mapeo de Movimientos Sociales en el Perú Actual. Centro Peruano de Estudios Sociales. Lima

BORDIEU, Pierre

2000 Las estructuras sociales de la economía. Ed. Manantial, Buenos Aires. Mayo 2002

1973 Formas de acción política y modos de existencia de grupos. Comunicación a la Asociación francesa de ciencias políticas, noviembre 1973

BLUMER Herbert

1971 “Social problems as collective behaviour”, Social problems, Volumen 18, Numero 3, 1971, pp. 298-306.

BURSTEIN, Paul

2002 The Impact of Political Parties, Interest Groups , and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns. Social forces, 81(December 2002), 381–408.

CABIESES, Hugo

2008 En defensa del VRAE y su gente. Revista Quehacer Nro. 172 / Oct. – Dic. 2008. Desco, Lima

2005 Sobre coca, cocaleros y drogas: fallos satánicos y debates de fondo En: Debate Agrario N° 39, Diciembre 2005 pp. 27-80, CEPES

CACERES, Baldomero

2005 Coca: Apuntes críticos sobre investigaciones recientes. En: Debate Agrario N° 39, Diciembre 2005 pp. 189 - 212, CEPES

CARDOZO, Myriam

2006 La Evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México DF

CHIHU, Aquiles y LOPEZ, Alejandro

2007 La construcción de la identidad colectiva en Alberto Melucci. Polis,

3(1).

COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN

2003 Informe Final Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Tomo II Capítulo 1; Tomo IV, Capítulo 1; Tomo V, Capítulo 2.

COMITÉ REGIONAL METROPOLITANO – PARTIDO COMUNISTA DEL PERÚ

2009 Comunicado <http://pcp-crm.blogspot.com/2009/10/comunicado.html>

2010 A barrer la capitulación revisionista con guerra popular. Retrieved from <http://pcp-crm.blogspot.com/2010/03/barrer-la-capitulacion-revisionista-con.html>

CONTRERAS, Hugo

2005 El tratamiento internacional del problema de las drogas. En: Debate Agrario N° 39, Diciembre 2005 pp. 213 - 230, CEPES

COOB, Roger & ELDER, Charles

1971 The Politics of An Alternative Perspective For Modern Democratic Theory. The journal of politics, 33(4), 892–915.

COTLER, Julio

1999 Drogas y política en el Perú. La conexión norteamericana. Instituto de Estudios Peruanos, Serie Perú problema 26. Lima octubre de 1999

DEGREGORI, Carlos Iván

2000 Discurso y violencia política en Sendero Luminoso. Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos. Nro 29 pp 493 – 513.

DEL OLMO, Rosa

1975 La socio-política de las drogas. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. División de Publicaciones..

DOMIGUEZ, J. Carlos

2007 Social Movements, Public Policy and Democratic Consolidation in Latin America. QEH Working Paper Series. Working Paper N° 145 March 2007

DOWNS, Anthony

1992 El ciclo de atención a los problemas sociales: Los altibajos de la ecología. En: Problemas Públicos y agenda de gobierno. Editorial Miguel Angel Porrua. México D.F.

DREYFUS, Pablo

1999 Sendero Luminoso: ¿Un caso de narcoterrorismo? En: Sociedad

Argentina de Análisis Político, No. 8.

DURAND, Anahí.

2008 CASTILLO, Mayarí y DURAND, Anahi. Movimiento cocalero, política y representación: los casos boliviano y peruano. In F. GARCÍA (Ed.), *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*2 (pp. 47–72). Quito: Colección 50 años FLACSO.

2005 «El movimiento cocalero y su (in)existencia en el Perú. Itinerario de desencuentros en el río Apurímac.» *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*.

DURAND, Francisco

2005 El problema cocalero y el comercio informal para uso tradicional. *Debate agrario*, (39), 109–125.

EDELMAN, Murray

1985 The symbolic uses of power. Board of Trustees of the University of Illinois.

EMPRESA NACIONAL DE LA COCA - ENACO

2009 Plan Estratégico Institucional 2009 – 2013.

FELBAB-BROWN, Vanda

2010 *Shooting up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press

2005 The coca connection: conflict and drugs in Colombia and Perú. *The Journal of Conflict Studies*, Winter 2005.

FONAFE

2005 Perú: Oferta de Hoja de Coca: Estadística Básica 2001 -2004. Lima.

FORDING, Richard.

1997 "The Conditional Effect of Violence as a Political Tactic: Mass Insurgency, Welfare Generosity, and Electoral Context in the American States." *American Journal of Political Science* 41: 1-29.

FREDERICKSON, George

1992 Hacia una teoría del público para la administración pública, en *Gestión y Política Pública*, Vol I, Num 1. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México

GANZ, Marshall

2006 "Left Behind": Social movements, parties and the politics reform. Working Paper No. 34 The Hauser Center for Nonprofit Organizations Harvard University August 2006

GARRETÓN, Manuel Antonio, et Al.

2012 Movimiento social, nuevas formas de hacer política y enclaves autoritarios », Polis [En línea], 30 | 2011, Puesto en línea el 04 abril 2012, consultado el 31 agosto 2012. URL : <http://polis.revues.org/2178> ; DOI : 10.4000/polis.2178

GIUGNI, Marco y PASSY, Florence

1998 "Social Movements and Policy Change: Direct, Mediated, or Joint Effect?" American Sociological Association Section on Collective Behavior and Social Movements Working Paper Series, vol. 1, no. 4 (<http://www.nd.edu/~dmyers/cbsm>).

GONZÁLES, Marcelo

2005 El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. En: Quid Iuris año 1, volumen 2 Número 2 octubre Año 2005 pp99-117

GONZÁLES, Efraín

2011 Una economía bajo violencia: Perú, 1980 – 1990. Documento de Trabajo N° 40, Serie Economía. Instituto de Estudios Peruanos.

GOOTEMBERG, Paul

2008 Andean Cocaine. The making of a global drug. The University of North Carolina Press, 2008

2003 Entra la coca y la cocaína. Un siglo o mas de las paradojas de la droga entre Estados Unidos y el Perú, 1860 – 1980. Lima: IEP, 2003 (Documento de Trabajo, 13, Serie Historia, 25)

GORRITI, Gustavo

2012 La Historia y el Destino. En: Revista Caretas 26 de Abril del 2012

2008 Guerra y Coca en el VRAE. En: Revista Caretas 22 De Mayo 2008

2006 Escrita En Sangre: La Historia del VRAE. Revista Caretas, 12 de Noviembre 2006.

HARRISON, Neil

2006 Complexity in world politics: Concepts and methods of a new paradigm. State University of New York Press, Albany

HECLO, Hugh

1992 Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo. En: Problemas Públicos y agenda de gobierno. Editorial Miguel Angel Porrua. México D.F.

HEBERLE, Rudolf

1951 Social movements: an Introduction to Political Sociology, Vol. 3

Appleton-Century-Croft sociology series. Ardent Media

HENMAN, Anthony

2005 La Coca como planta maestra. En: Debate Agrario N° 39, Diciembre 2005 pp. 267-278, CEPES

HILGARTNER Steven, BOSK Charles

1988 "The rise and fall of social problems: a public arenas model", American Journal of Sociology, Volumen 94, Numero 1, julio 1988, pp. 53-78.

HOPE, Robert

1999 Policy analysis, science and politics: from "speaking truth to power" to "making sense together" Science and Public Policy, volume 26, number 3, June 1999, pages 201–210, Beech Tree Publishing

HURTADO, Fernando

2005 La Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible. En: Debate Agrario N° 39, Diciembre 2005 pp. 1 - 26, CEPES

IDL-REPORTEROS

2010 "Artemio": Lo que revela el video. Diciembre 2010
a <http://idl-reporteros.pe/2010/12/18/artemio-lo-que-revela-el-video/>

2012 ¿Qué pasó en Kepashiato?
<http://idl-reporteros.pe/2012/04/12/columna-de-reporteros-74/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMÁTICA – INEI.

Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones. Consulta a Mayo del 2012.

2007 XI Censo de Población y VI de Vivienda 2007

2004 Perú: Encuesta Nacional sobre el Consumo Tradicional de la Hoja de coca.

JASPER, James

2002 A strategic approach to collective action: Looking for agency in social-movement choices. En Mobilization: An International Journal: 9(1): 1-16

JENKINS, Craig & PERROW, Charles

1977 "The Insurgency of the Powerless: Farm Workers' Movements (1946-1972)." *American Sociological Review* 42: 249-268.

JELSMA, Martin

2004 Grietas en el Consenso de Viena: El Debate sobre el Control de Drogas en la ONU. WOLA

- 2011 «El desarrollo de la fiscalización internacional de estupefacientes. Lecciones del pasado y desafíos estratégicos para el futuro.» Serie Reforma Legislativa en Materia de Drogas. nº 10. Transnational Institute, Febrero

JUNTA INTERNACIONAL DE ESTUPEFACIENTES – JIFE

- 2012 Junta Internacional de Estupefacientes: Mandato y Actividades
http://www.incb.org/pdf/brochures/INCB-Brochure_June-2012/INCB-Brochure_2_April_2012_Spanish.pdf

KENNEY, Michael

- 2007 From Pablo to Osama: Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies and Competitive Adaptation. Pennsylvania State University Press

KITSCHOLT, Herbert

- 1986 "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies." *British Journal of Political Science* 16: 57-85.

KOLB, Felix

- 2000 Social Movements and Policy Outcomes: Theory Building in a Comparative Perspective Working Papers Reihe □ Soziale Bewegung und politischer Konflikt □ Nr. 3/2000

LANDAU, Martín

- 1992 El ámbito propio del análisis de políticas. En: El estudio de las políticas publicas. Antologías I. Editorial Miguel Angel Porrua. México D.F.

LASSWELL, Harold

- 1992 La orientación hacia las políticas. En: Estudio Introductorio. En: El estudio de las políticas publicas. Antologías I. Editorial Miguel Angel Porrua. México D.F.

LEROY, Bernard

- 2003 International Drug Policy: challenges and perspectives. En: Global Drug Policy: building a new framework. s.l.: Senslis Council .- The 2003 Lisbon International Symposium on Global Drug Policy.

LIN, Nan

- 2001 Social capital. A theory of Social Structure and Action. Cambridge University Press, 2001.

LIPSKY, Michael

- 1968 Protest as a Political Resource. *The American Political Science Review*, Vol. 62, No. 4 (Dec., 1968), pp. 1144-1158

LORENC, Federico

- 2005 La sociología de los Problemas Públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. En. Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas | 12 (2005.2) Publicación Electrónica de la Universidad Complutense | ISSN 1578-6730
<http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/NOMA0505220141>
[A](#)

MANIN, Bernard, PRZEWORSKY, Adam, STOKES, Susan

- 1999 Elections and Representation. En Democracy, Accountability and Representation. Cambridge University Press.

MANSBRIDGE, Jane

- 2003 Rethinking Representation. American Political Science Review, Vol 97 No 4 November 2003.
- 1999 Why Movements Succeed or Fail: Opportunity, Culture, and the Struggle for Women's Suffrage by Lee Ann Banaszak; Woman Suffrage and the New Democracy by Sara Hunter Graham; Woman Suffrage and the Origins of Liberal Feminism in the United States by Suzanne M. Marilley. The American Political Science Review, Vol. 93, No. 3 (Sep., 1999), pp. 694-696

MARTINEZ, María

- 2010 Representación Política y Calidad de la Democracia. Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004. México, D. F., pp. 661-710.

MARX, Gary & MC ADAM, Douglas

- 1994 Collective Behavior and Social Movements: Process and Structure. Prentice Hall 1994. <http://web.mit.edu/gtmarx/www/cbchap1.html>

MEDELLIN, 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 Democracias N° 8, CLAD, Caracas, mayo 1997.

MELUCCI, Alberto

- 1999 Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. El Colegio de México., Capítulo 1. Teoría de la acción colectiva.

MEYER, David

- 2004 Protest and Political Opportunities Annu. Rev. Sociol. 2004. 30:125–45 doi: 10.1146/annurev.soc.30.012703.110545

2003 How social movements matter. Contexts; Fall 2003; 2, 4; Research Library pg. 30

MONCADA, Erich

2004 Política de Reducción de Daños: Un enfoque alternativo paa la prevención de adicciones. Universidad de Sonora.

MONTECINOS, Egon

2007 Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “Problema Público”. En: Cuadernos de Administración, enero-junio. Año/vol. 20, número 003. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Pp. 323-335.

MOORE, Mark

1992 Anátomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En: Problemas Públicos y agenda de gobierno. Editorial Miguel Angel Porrua. México D.F.

MORÓN, Eduardo & SANBORN, Cynthia

2007 Los desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 2007 (Documento de trabajo; 77)

NELSON, Barbara

1992 La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En: Problemas Públicos y agenda de gobierno. Editorial Miguel Angel Porrua. México D.F.

O'DONNELL, Guillermo y OSZLAK,Óscar

1981 Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/No4, 1981.

ÖZEN, Hayriye y ÖZEN, Sükrü

2010 Public policies and Social movements: The influences of protest movements on mining policy in Turkey. Review of Public Administration, Volume 43 Issue 2, June 2010, pp. 33-64.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO - UNODC

2012a Perú, Monitoreo de Cultivos 2011. Lima

2012b World Drug Report, 2011. Viena

2012c Perú: Desempeño de las Empresas Apoyadas por el Desarrollo Alternativo. Lima

- 2011a Reporte Mundial de Drogas. Viena
- 2011b Perú, Monitoreo de Cultivos 2010. Lima
- 2010 Perú, Monitoreo de Cultivos 2009. Lima
- 2008a Desarrollo Alternativo en el Área Andina: Guía Técnica.
- 2008b Coca Cultivation in the andean región. A survey of Bolivia, Colombia and Perú. June 2008
- 2005 Desarrollo alternativo: Evaluación temática mundial. Informe final de síntesis. Nueva york, 2005

PETRAS, James & VELTMEYER, Henry

- 2006 Social Movements and the State - Political Power Dynamics in Latin América. En Critical Sociology, Volume 32, Issue 1. Koninklijke Brill, NV, Leiden
- 2003 Dynamics of peasant organizing in Latin America. Social Policy, Summer 2003

PISCOYA, Luis

- 2003 Evaluación de la crisis de los agricultores cocaleros en el Perú: Implicancia para los intereses de seguridad. En OBANDO, Enrique (Ed.) Elementos de Seguridad y Defensa. Lima, Julio 2003.

PILDES, Richard

- 2001 Democracy and Disorder. The University of Chicago Law Review, Vol. 68, No. 3 (Summer, 2001), pp. 695-718

PITKIN, Hanna

- 1985 El concepto de representación. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- 1989 "Representation" Terence Ball; James Farr; Russell Hanson (orgs.). Political innovation and conceptual change. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

ROMERO, Eduardo

- 2011 Perfil antropológico del Agricultor Cocalero: Historias, economías domésticas, percepciones. Un Análisis comparativo de las zonas del VRAE y Aguaytía, Lima: DEVIDA.

RONARD, Ronald.

- 2010 Mainstreaming Alternative Development in Thailand, Lao PDR and

Myanmar: A Process of learning. UNODC. 2010

ROOM, Robin

2003 Addiction concepts and International Control. En: Global Drug Policy: building a new framework. s.l.:Senlis Council - The 2003 Lisbon International Symposium on Global Drug Policy.

ROSPIGLIOSI, Fernando

2005 Coca Legal e Ilegal en el Perú. En: Debate Agrario N° 39, Diciembre 2005 pp. 81 – 108, CEPES

SALAMA, Pierre

2000 The economy of Narco-Dollars: From Production to Recycling of Earnings. in International Journal of Politics, Culture and Society . Vol. 1 4, No 1 , 2000

1999 Drogas y economía en los países andinos: Enfoques metodológicos. En: Riqueza y pobreza en América Latina: La fragilidad de las nuevas políticas económicas.

SANTANA, Adalberto

2003 Migración y economía subterránea en América Latina. Ponencia presentada en el Seminario Anual de la Asociación de Latinoamericanistas Austriacos, realizado del 16 al 18 de mayo de 2003 en Strobl am Wolfgangsee, Austria.

SAWYERS, Traci y MEYER, David

1999 Missed Oportunities: Social Movement Abeyance and Públic Policy. Social Problems, Vlo. 46 No 2. Pp 187-206. University of California Press.

SCHRAM, Sanford

1975 Policy Responsiveness to Protest-Group Demands. The Journal of Politics, Vol. 37, No. 2 (May, 1975), pp. 488-521

1977 The Praxis of Poor People's Movements: Strategy and Theory in Dissensus Politics. Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail. By Frances Fox Piven and Richard A. Cloward. New York: Pantheon Books, 1977. 381 pages.

SCHUMAKER, Paul

1978 The Scope of Political Conflict and the Effectiveness of Constraints in Contemporary Urban Protest. The Sociological Quarterly, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1978), pp. 168-184

SEGURA, Francisco

2009 ¿Puede gestionarse la complejidad de los problemas sociales?

Aportaciones de la teoría de la complejidad a la formulación de Políticas Públicas. En: Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas | 23 (2009.3) Publicación Electrónica de la Universidad Complutense | ISSN 1578-6730
<http://www.ucm.es/info/nomadas/23/franciscosegura.pdf>

SOBERÓN, Ricardo

2012 Política de Drogas y narcotráfico en el Perú – Un intento de reforma. Consorcio Internacional sobre Política de Drogas, abril 2012.

2005 La Presidencia del Consejo de Ministros y la Ordenanza Legal del Gobierno Regional del Cusco. En: Debate Agrario N° 39, Diciembre 2005 pp. 155 - 188, CEPES

SUAREZ-SALAZAR, Luis

1989 Conflictos sociales y políticos generados por la droga. En: Nueva Sociedad Nro 102 Julio-Agosto 1989, pp 107-119

TAPIA, Carlos

1995 La Autodefensa Armada del Campesinado. Lima, Febrero de 1995.

THOUMI, Francisco

2007 Las Políticas contra las Drogas, Reformas y Relaciones Colombo-Americanas. En. Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina. CAMACHO, Álvaro (Ed.) Universitat Barcelona,

TILLY, Charles

1993 Movements as Historically Specific Clusters of Political Performances. Berkeley Journal of Sociology, 38: 1-30; California.

TOURAINE, Alain

1999 ¿Nuevos Movimientos Sociales? En: ¿Cómo salir del neoliberalismo? Paidós México, 1999 pp. 53-80

TRANSNATIONAL INSTITUTE

2002 Drogas: Polarización y parálisis en la ONU. Superando el impasse

VAN DIJK, Teun

1999 El análisis crítico del discurso. En: Anthropos (Barcelona), 186, septiembre-octubre 1999, pp. 23-36.

VAN DUN, Marialle

2009 Cocaleros: Violence, Drugs and Social Mobilization in the Post-Conflict Upper Huallaga Valley, Peru. Tesis Doctoral Universidad de Utrech.

WILSON, James

1961 The Strategy of Protest: Problems of Negro Civic Action. The Journal of

Conflict Resolution, Vol. 5, No. 3 (Sep., 1961), pp. 291-303

WILKINSON, Steven

2009 Riots. Annual Review of Political Science. 2009. 12:329–43

WYLER, Liana

2007 International Drug Control Policy. s.l.:Congressional Research Service Report for Congress.

