

La configuración de capacidades estatales en la implementación de la política de erradicación de hoja de coca en el Perú

Fátima Rojas Boucher
fatima.rojasb@pucp.edu.pe

Laboratorio de Criminología Social y Estudios sobre la Violencia Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas – CISEPA
Pontificia Universidad Católica del Perú

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Bogotá, 25 al 27 de Septiembre de 2013.

La configuración de capacidades estatales en la implementación de la política de erradicación de hoja de coca en el Perú

Fátima Rojas Boucher

Resumen:

La política de erradicación de hoja de coca se ha desarrollado en un marco institucional complejo de múltiples actores y de herramientas fuertemente condicionadas por el proceso de configuración de las mismas. En ese sentido, los actores estatales responsables de llevar a cabo la política han orientado su organización y decisiones hacia una dependencia estratégica que, en lugar de disminuir su poder, ha incrementado su habilidad para brindar resultados que parezcan exitosos en materia de erradicación de coca. De este modo, en este estudio se busca comprender ¿De qué manera la configuración de los mecanismos estatales impacta en la implementación de la política de erradicación de hoja de coca?

Palabras clave:

Capacidad estatal, implementación, política pública, erradicación, hoja de coca

Introducción

La configuración de la política de erradicación de hoja de coca ha confundido el objetivo de reducir cicales. En lugar de cumplir con dicho objetivo ha otorgado un espacio para que el Estado explote la asistencia de la cooperación estadounidense, brindando una imagen falaz de su capacidad y fomentando la inercia del sistema. La política de erradicación funciona no por la cantidad de medios o recursos que recibe, sino por la capacidad de hacer que se generen.

En esta investigación se analizan los mecanismos de actuación del Estado en la implementación de la política de erradicación de hoja de coca y para ello, se cuestiona ¿De qué manera la configuración de los mecanismos estatales impacta en la implementación de la política de erradicación de hoja de coca?, ¿Cuáles son los actores que participan en la organización de la política de erradicación de hoja de coca en el Perú?, ¿Cómo se disponen los lineamientos de la política de erradicación de hoja de coca en el Perú? Y ¿Cuáles son las consecuencias de la existencia de esta configuración de la política de erradicación de hoja de coca en el Perú?

De este modo, se propone un acercamiento a la estructura de la política y para tal efecto, se expone inicialmente un panorama de la política de erradicación, en donde se explica el diseño de la política, la organización y los actores responsables. Seguidamente, se analiza la construcción de lineamientos a partir del funcionamiento de la dinámica política en el desarrollo de la política, la burocracia y el cálculo del cronograma de hectáreas erradicadas. Finalmente, se presenta la consecuencia de este escenario de configuración de la política a través de la medición del concepto capacidad estatal y se propone un modelo de capacidad que el Estado estaría adoptando en la actualidad.

I. Un panorama de la política de erradicación: organización, responsabilidad y ejecución de la estrategia de disminución de cicales

1.1 El diseño de la política: historia, el modelo y los objetivos

La fiscalización de la coca, por ser materia prima para la producción de estupefacientes, ha sido un elemento importante para establecer la lucha contra las drogas. Desde la prohibición hasta la condición de ilegalidad, la normatividad del régimen internacional ha

ido variando de estrategias, complementando algunas y estableciendo nuevo orden de prioridades para llevar de manera efectiva el propósito de su control.

El marco normativo internacional de fiscalización tiene como objetivo brindar la plataforma normativa a través de las cuales concebir los lineamientos de políticas a nivel local en cada uno de los países miembros. Los principales tratados que han conseguido concentrar las regulaciones en materia de fiscalización de drogas son: La Convención Única de 1961 (enmendada luego 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. Todos ellos han sido un aporte a las siguientes normativas y han motivado cambios en los objetivos del sistema de fiscalización. De estos tres convenios más importantes se destaca el tratamiento normativo del cultivo de coca, las restricciones de su uso y el enfoque equilibrado para intervenir en las zonas comprometidas.

En el plano local, se ha adoptado en gran medida la normativa de lucha contra las drogas del régimen internacional. Entre los años 1949 y 1975 el comercio de hoja de coca estuvo a cargo del Estanco de la Coca, sin embargo, después de 1978, se promulgó el Decreto Ley 22095¹ que considera principalmente los contenidos de los Convenios internacionales de 1961 y de 1971 así como el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos de 1973.

En 1980, se expidió la Ley 22926 que extremaba las medidas punitivas a la posesión ilícita de hoja de coca; y la ley 22927 declaró en estado de emergencia en los departamentos de Huánuco, San Martín y Ucayali para efectos de un “mayor” control de la producción y eliminación de los cultivos ilícitos. En 1981, con asistencia económica y técnica del gobierno de EEUU por medio de AID (la Agencia Internacional de Desarrollo) se creó el Programa Especial de Control y Reducción del Cultivo de Coca en el Alto

¹ La ley 22095 es la Ley de Represión del Tráfico Ilícito de drogas e indica principalmente que el Estado peruano fiscalizará el cultivo de todas las variedades de coca, adormidera y marihuana (Art. 32), así como determina como prohibido el cultivo de coca y almácigos en nuevas áreas del territorio nacional, incluyendo renovaciones y recalces en los cultivo existentes (Art. 31). Las medidas dispuestas en este Decreto fueron encargadas de realizarse dentro de los planes adecuados al Comité Multisectorial de Control de Drogas (COMUCOD), integrado por los ministerios del Interior, de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Agricultura, Salud, Educación, Industria, Justicia, y por el Procurador de la República, que coordinaría la Oficina de Control de Drogas (OFECOD), asignada al ministerio del Interior (Cotler: 1999).

Huallaga (CORAH) que junto con la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR) respaldaban la detección y eliminación de cultivos de coca, dando lugar a la Operación Mar Verde I y II. Este plan se caracterizó por su fuerte represión al cultivo de la coca y atacaba directamente con la vida y economía de muchas familias campesinas de la zona.

Dicho convenio en la actualidad es renovado anualmente de acuerdo a las nuevas metas de hectáreas de coca ilícita por reducir y se efectúa mediante enmiendas, previo análisis y aprobación del congreso estadounidense. Es decir, el plan de erradicación del cultivo se realiza a partir de las coordinaciones con las instancias de soporte financiero y logístico a modo de compromiso con la comunidad internacional. A partir de la Estrategia Nacional se realiza anualmente el Plan de Reducción de Cultivo que cuenta principalmente con indicaciones para el seguimiento de las metas de hectáreas de hoja de coca erradicadas. Este documento contiene la ubicación y registro geo-referenciado de los cultivos de coca, así como se toma en consideración la reducción programada: los cultivos no empadronados después de 1978, los cultivos nuevos, recalces, coca en áreas protegidas, cultivos cerca de pozas de maceración y almácigos.

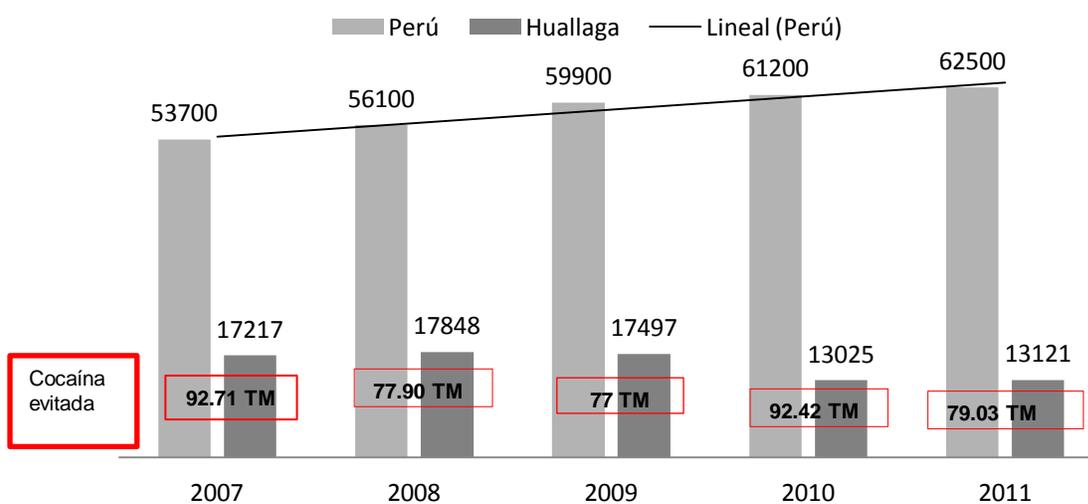
Como se puede observar, si bien las estrategias de control del cultivo han evolucionado para evitar causar un impacto contraproducente en la zona de intervención, el principal objetivo que comparten las estrategias de control es reducir las hectáreas de coca. Por este motivo, el rol de la erradicación es resistir la expansión de la superficie destinada al mercado ilícito y por ello permanece constante en todas las estrategias.

1.2 La evaluación de la política: evolución de las metas y resultados

En la cuenca del Huallaga, donde desde hace 30 años se lleva a cabo la estrategia de erradicación, sin embargo, el éxito de esta política de Estado es ensombrecido por el incremento de hectáreas a nivel nacional. En el 2007, el Huallaga representa el 32% del área cultivada en un escenario de 53700 hectáreas. En el 2008 la extensión del cultivo en el Huallaga aumenta en 3.6% respecto al año anterior y constituye el 31.8% de cultivos de coca a nivel nacional. En el año 2009, el cultivo de coca en el Huallaga representa el 29.2% a nivel nacional, descendiendo en un 1.96%, mientras que a nivel nacional se

reportaron más hectáreas que el año anterior, llegando a 59,900 hectáreas, un aumento de 6.7%. En el 2010, si bien se consiguió el mayor porcentaje de reducción con 25.5% de hectáreas menos, la cuenca del Huallaga representaba el 21.3% de cultivo de coca en un escenario nacional en incremento con 61,200 hectáreas. Finalmente, el Huallaga en el 2011 constituye el 20.9% de hectáreas cultivadas en un total nacional de 62,500 hectáreas. Es decir, a pesar de la reducción de hoja de coca en la cuenca del Huallaga, en el periodo entre el 2007 y el 2011 se ha dado un incremento en la superficie de hoja de coca a nivel nacional.

Gráfico 1: Cruce entre evolución de superficie de hoja de coca a nivel nacional – evolución de superficie de hoja de coca a nivel Huallaga.



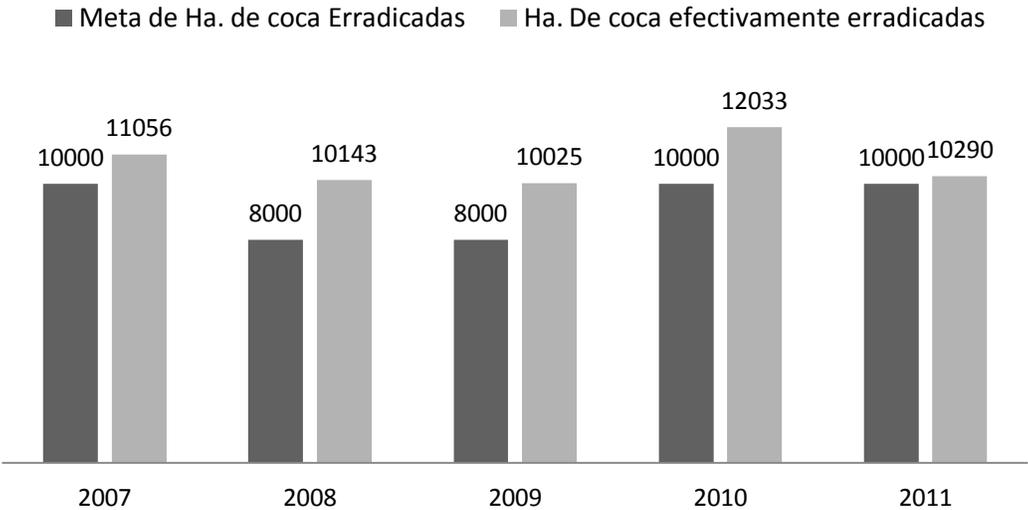
Fuente: UNODC 2011 – Elaboración propia.

Es pertinente añadir en la reflexión la cantidad de derivados cocaínicos que se han evitado producir a propósito de la reducción del cultivo. De acuerdo al último factor de conversión calculado, para la transformación de un kilogramo de clorhidrato de cocaína se requieren 375 kilogramos de hoja de coca seca (OPD –DEVIDA: 2010). A partir de ello, dentro del periodo de investigación propuesto, la reducción de 11056 hectáreas en el 2011 permitió la mayor reducción de cocaína del periodo con 92.71 TM evitados. No obstante, la superación de la meta erradicada no necesariamente es el indicativo para lograr evitar la mayor cantidad de toneladas métricas de cocaína.

En el año 2008 se logró superar la meta de erradicación con 10,143 hectáreas, lo que permitió evitar una producción de 77.90 TM; sin embargo, en el 2009 se evitó una cantidad de 77 TM con 10,025 hectáreas erradicadas, es decir con el 1.16% menos de hoja de coca erradicada. Lo mismo sucedió en el 2010, en donde se evitó 92.42 TM con la reducción de hectáreas 12033 de coca mientras que en 2007, con 101443 hectáreas de coca erradicadas se logró evitar una cantidad próxima de 92.71 TM. Esta situación llama la atención pues pareciera que se usan deliberadamente cifras o el uso de información parcial para establecer metas, sin pensar en la finalidad de reducir cocales para evitar el desvío de derivados cocaínicos.

Asimismo, entre los años 2007 y 2011 se han establecido metas entre los 8,000 y las 10,000 hectáreas, en el 2008 da la impresión de que al haber superado la meta de las 8,000 hectáreas, llegando hasta 10,143, se obtuvo mayor éxito en la reducción del cultivo, no obstante, entre el 2007 y el 2008, el crecimiento de hoja de coca aumento en un 3.6%. Del mismo modo, entre el 2009 y el 2008 se redujo el cultivo en un 6.7%, es decir, por un lado, existe una gran diferencia entre hectáreas erradicadas y la cantidad de hoja de coca producida y, por otro lado, se evidencia que el cumplimiento de las metas en la erradicación del cultivo de hoja de coca no es condición necesaria para una mejora de la situación nacional.

Gráfico 2: número de hectáreas establecidas como metas vs número de hectáreas efectivamente erradicadas en el valle del Huallaga



Fuente: CORAH 2012. Elaboración propia

En este sentido, la proporción de área cultivada en la cuenca del Huallaga aun es alta a nivel nacional y las metas mínimas que se proponen y logran erradicar, desvirtúan los esfuerzos de llevar a cabo esta estrategia. En un escenario en donde ni las hectáreas efectivamente erradicadas, ni la superación de la meta trazada es garantía de menor desvío de derivados cocaínicos, la cantidad de toneladas métricas de producción de cocaína que realmente evita que se derive al narcotráfico, termina siendo engañoso.

1.3 La responsabilidad y la ejecución de la política: actores y funciones

La erradicación de hoja de coca es llevada a cabo por diferentes actores (internos como externos), los cuales tienen distinto margen de actuación en determinado momento de la cadena de actividades. Se cree que estos actores se diferencian por el ámbito espacial en el que se encuentran y la jerarquía que ocupan en su institución. En primer término, participa la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas- DEVIDA como institución cuya misión principal es coordinar, promover, planificar, monitorear y evaluar los programas y actividades contenidos en la Estrategia Nacional de la Lucha contra las Drogas y sus actualizaciones anuales. Este es un organismo que diseña y conduce la Política Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas promoviendo el desarrollo integral y sostenible de las zonas cocaleras del país². En materia de erradicación, Devida cuenta con la Oficina del Control de la Oferta que se ubica dentro del órgano de la Presidencia Ejecutiva de dicha entidad³. La dirección del Control de Oferta tiene por finalidad apoyar a la Presidencia Ejecutiva en las coordinaciones con las entidades ejecutoras para los programas de interdicción, lavado de dinero y erradicación para realizar actividades de planeamiento, monitoreo y evaluación de sus planes operativos.

Otro actor principal en el marco de la estrategia de erradicación es el Proyecto Especial CORAH. El CORAH fue creado mediante el D.S. No.043-82-AG en 1982 como una entidad responsable de proyectar, ejecutar y controlar las medidas y acciones de reducción de cultivos de coca en relación al convenio suscrito entre los gobiernos de EE.UU. y Perú. Además, el CORAH es una persona jurídica de derecho público interno,

² Decreto Legislativo Nº 824, modificado por la Ley Nº 27629.

³ Véase D.S. Nº 032-2002-PCM.- Aprueba Reglamento de Organización y Funciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - Ley Nº 27629, Ley que modifica el D. Leg. Nº 824. (11/05/2002)

con competencia a nivel nacional, forma parte del Ministerio del Interior y depende administrativa y funcionalmente de la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD)⁴.

El trabajo de erradicación del CORAH se hace en conjunto con el apoyo de los efectivos de la Policía Nacional, miembros de la DIRANDRO (Dirección Nacional Antidrogas) y con el apoyo de la DIRAVPOL (Dirección de Aviación Policial). En términos específicos, la DIVOEAD-HUALLAGA (la División de Operaciones Especiales Antidrogas encargado del valle del Huallaga) es el órgano executor de la DIRANDRO y se encarga de coordinar las actividades de seguridad a los efectivos del CORAH durante la erradicación con el Departamento de Operaciones Especiales II - DEPOES⁵.

Un actor importante para llevar a cabo las operaciones de erradicación del CORAH es el Gobierno de Estados Unidos a través de la Oficina de Asuntos Antinarcoóticos (NAS). Según el Convenio suscrito entre dicho país y el Perú, anualmente se establecen los fondos así como la meta de erradicación (en hectáreas) de cultivos de coca ilegales.

Las funciones y responsabilidades de los actores encargados de implementar la estrategia de erradicación se establecen bajo un modelo de jerarquización. Así, por ejemplo, de acuerdo al Manual de Organización y Funciones de la Oficina de Control de Oferta, la oficina de coordinación intersectorial es responsable de evaluar las actividades y operativos del Proyecto Especial CORAH. Este documento describe las funciones específicas de los distintos cargos de la oficina. El director del sistema administrativo es responsable de supervisar la labor del personal profesional y técnico en la oficina así como evaluar los operativos y acciones de erradicación de Proyecto CORAH. El ingeniero que sigue en la línea de mando es responsable de preparar la documentación técnica necesaria para evaluar el proyecto, así como analiza permanentemente los métodos y técnicas aplicadas por el proyecto⁶.

⁴ La Oficina Ejecutiva de Control de Drogas es creada por la Ley 22095 (artículos 78 y 79) que entre sus responsabilidades: “se encarga de recibir, registrar y canalizar los bienes, recurso técnicos y/o económicos que sean donados para su aplicación en el logro de los objetivos de la ley.; así como disponer el uso de bienes incautados o decomisados.”

⁵ Ver Anexo: organigrama de la Dirección Antidrogas aprobado con RD N° 912-2010-DIRGEN/EMG DEL 28OCT2010(IEEM N° 05-08-2010-DIRANDRO-PNP/EM-UAD del 16AGO2010

⁶ MOF - OFECOD

Así también, la División de Operaciones Especiales (DIVOEAD) Huallaga tiene la responsabilidad de planear, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar las operaciones policiales contra el TID en dicho valle. De acuerdo al organigrama de DIRANDRO aprobado por RD N° 912-2010-DIRGEN/EMG del 28 octubre de 2010, la DIVOEAD coordina las operaciones especiales de la DEPOES II en sus labores de erradicación del cultivo ilegal. De este modo, los grupos operativos mantienen un orden dentro de la jerarquía de trabajo porque encuentran facilidad para a la ejecución de las actividades a través de este esquema. Es decir, las jerarquías de objetivos facilitan la responsabilidad ante el exterior como ante la dirección y el control interno (Richards: 1978)⁷.

II. Construcción de los lineamientos de la política de erradicación: el funcionamiento de la burocracia y del cálculo de hectáreas

2.1 La dinámica política en el proceso de implementación de la política de erradicación

El proceso decisonal empieza con el proyecto de plan de reducción del espacio cocalero, se remite el documento a la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional (DIGIMIN) para que brinde su apreciación sobre la seguridad, luego de ello el plan regresa al Comité Interministerial en DEVIDA y da conformidad a las observaciones de la DIGIMIN, sólo así se obtiene la resolución ministerial que aprueban el Plan Anual de Reducción Cocatera. El documento resultante es la Planificación con los objetivos y las metas generales de erradicación en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas. Asimismo, en el ámbito financiero el Plan de Reducción del Espacio cocalero, toma en cuenta el presupuesto coordinado con el gobierno estadounidense a través de la Oficina de Asuntos Antinarcóticos (NAS). Así por ejemplo, para la implementación de la erradicación entre los años 2007 y 2011, el gobierno estadounidense otorgó entre 58 410 millones de dólares en el año 2007 disminuyendo hasta 36 546 millones de dólares en el año 2010 y 40 000 mil millones de dólares en el 2011 ((INCSR).

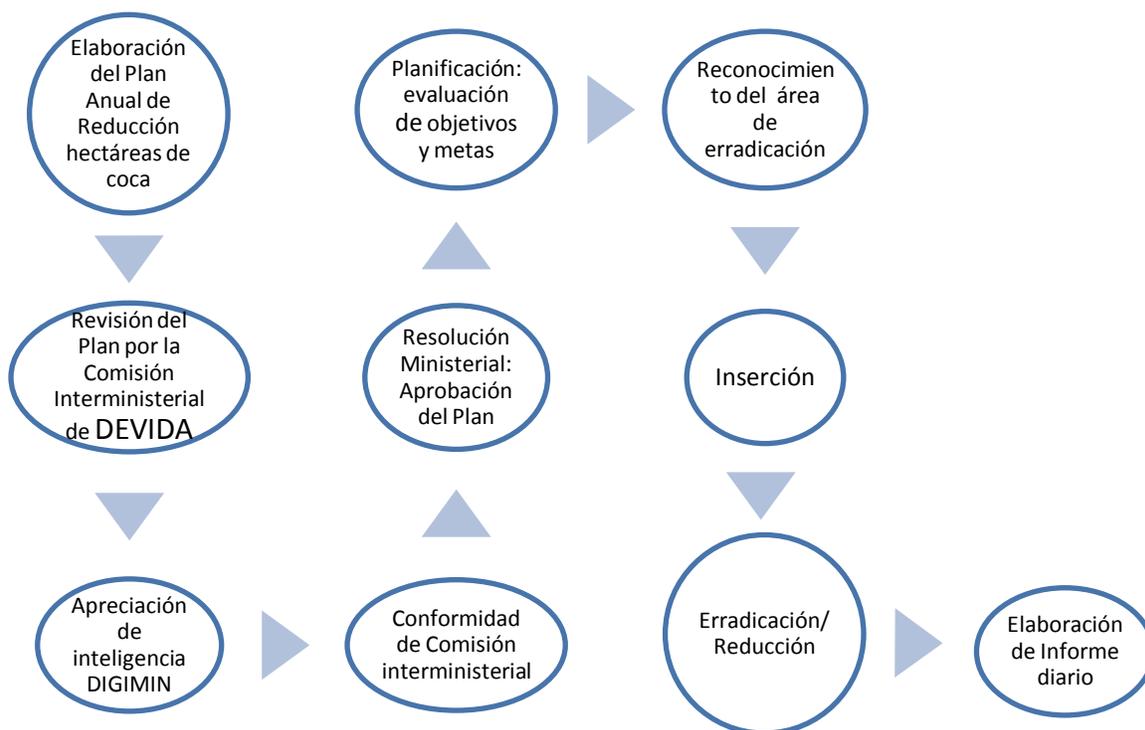
⁷ Richards Max D. Organizational Goal Structure. St. Paul, Minn., West Publishing, 1978. Página 1 – 35.

Con el Plan aprobado, el proceso de toma de decisiones en el plano local continúa con la denominada coordinación de cooperación. El reconocimiento del área de erradicación está a cargo de la Policía Nacional, de la Dirección Nacional Antidrogas (DIRANDRO) y con apoyo de la Dirección de Aviación Policial (DIRAVPOL). En el valle del Huallaga se ha asignado la División de Operaciones Especiales Antidrogas (DIVOEAD – Huallaga) que cumple la función de órgano ejecutor de la DIRANDRO, así como el Departamento de Operaciones Especiales DEPOES II que se encarga de ejecutar las actividades de seguridad a los efectivos del CORAH durante la erradicación.

Habiendo considerando la situación del espacio a intervenir, el jefe del DEPOES decide la inserción al campo tanto de miembros del CORAH como de la policía, estos últimos garantizando la seguridad perimétrica, estableciendo el punto de pernocte (el campamento) alrededor de las carpas de los trabajadores civiles que son parte de CORAH y el acondicionamiento y habilitación del terreno para la construcción de un helipuerto. Una vez instalado el campamento, se realiza la extracción de cocales de manera manual y al término de la labor se realizan los vuelos para recoger al personal. Finalmente, en la base de operaciones en la ciudad se realizan reporte de las hectáreas erradicadas, el número de parcelas, el número de almácigos, de plantas y los laboratorios que también se hayan encontrado in situ.

Estos reportes provistos por la oficina del CORAH en campo tienen la función de retroalimentar la experiencia de una campaña de erradicación y acercarse más a una concepción real del impacto de las metas. El equipo multisectorial liderado por Devida no puede ignorar estos datos sustanciales para abarcar zonas que produzcan una reducción significativa, así como para otro tipo de necesidades que deben cubrirse para que la población no se sienta amenazada.

Gráfico 3: Proceso de toma de decisiones de la estrategia de erradicación



Fuente: CORAH, DEPOES II, DEVIDA. Elaboración propia.

Si bien con esta descripción de actividades dentro de la estrategia de erradicación no se vulneran las obligaciones de los funcionarios, estas prácticas se exponen como eficientes en la medida que cumplen o superan con las metas establecidas, es decir, el cumplimiento como único aspecto de análisis; sin embargo, la secuencia de procesos también permite comprender que en la construcción de lineamientos de la política de erradicación el Estado, a través de sus entidades responsables, obedece a un método por el cual se financia la actividad de erradicar.

2.2 La burocracia y acción conjunta en los operativos de erradicación de cocaes.

En el transcurso de la implementación de la política de erradicación se toman distintas decisiones que corresponden a distintos procesos y momentos de coordinación. Teniendo en cuenta el orden de los procedimientos normativos, inicialmente se requieren sentar las

bases para determinar el Plan Anual de Reducción Cocalera y establecer así las metas y estrategias para intervenir en dichas zonas. Las medidas que se disponen para la erradicación se definen a través de una burocracia estatal que se constituye de manera racional, cuyas características principales son la jerarquía y el funcionamiento basado en reglas, lo cual se ha construido como imperioso para la continuidad de la política.

En el proceso de toma de decisiones, desde el gobierno central, el jefe del CORAH, de Devida, el Ministro del Interior así como el resto de ministerios responsables, se realizan coordinaciones de manera tal que la aplicación de la política asegure la conformidad de los actores (principalmente de la cooperación estadounidense) cuyos recursos son vitales para llevar a cabo la política. Aun cuando se polemice el número de hectáreas a erradicar, la zona o el modo de intervenir, la implementación depende de contar con recursos suficientes para poder negociar un acuerdo sobre los medios.

Durante el proceso de ejecución de la política, el personal del CORAH no tiene relación directa con los jefes principales de dicho organismo (situado en gobierno central) dado que se trata principalmente de mano de obra local que toma contacto con la oficina regional (ciudad de Tingo María) para ser erradicadores. Aquí, los operativos de intervención dependen de los mecanismos remunerativos (no estatales) que delimitan las actividades que todo trabajador del CORAH debe cumplir.

En paralelo, para implementar la política de erradicación se requiere del componente de seguridad que brinda la policía nacional y es por ello que interviene otra lógica organizacional en la política. Los efectivos policiales son parte de una institución castrense cuyo esquema organizacional tiene una jerarquía establecida en destacamentos. El personal ubicado en la base de Tingo María tiene una relación más próxima con la Dirección Policial (ubicada en el gobierno central) que designa los puestos laborales, la logística y presupuesto.

En la base de Tingo María, los *corehanos* planifican sus pasos bajo el esquema de un organigrama funcional compuesto por los lineamientos políticos y el financiamiento, así como por el apoyo necesario (personal de la Dirandro –Depoes II y Diravpol). A partir de ello se administra la alimentación, el avituallamiento así como el equipamiento y la seguridad. Cerca al campamento de los corehanos se encuentran las tiendas del campamento de la policía lo cual, en gran medida, contribuye a la rapidez de las

coordinaciones entre unos y otros. La acción conjunta en el campo no es necesariamente una relación sencilla de sobrellevar pues existen diferencias entre el presupuesto que administra el CORAH y la PNP para sus trabajadores.

De este modo, si bien existe el convenio con el gobierno estadounidense, que prevé la logística necesaria para poder cumplir con la meta, éste no necesariamente tiene impacto directo en todos los responsables de implementar la política. El convenio cubre los gastos para el personal norteamericano y local en la dirección del Proyecto así como para la mano de obra, para el equipo y materiales de erradicación y otros gastos administrativos. Frente a esto, el gobierno nacional cuenta con un presupuesto que, si bien ha ido aumentando a lo largo del tiempo, comparativamente es inferior⁸.

Por tal motivo, además de la estructuración del proceso de decisión que se encuentra en la ley, el cumplimiento de los objetivos y metas requiere del compromiso de los funcionarios de las dependencias responsables de llevar a cabo la política (Sabatier & Mazmanian: 1981) y de la acción conjunta. La operatividad de las normas pasa por una burocracia que se adapta a la continuidad del sistema, que es concebida organizacionalmente bajo una división de labor, expertís, jerarquía y funcionamiento basado en la regla para hacer funcionar lo previsto bajo una lógica de cadena de causa y efecto. De acuerdo a este modelo, las características de la organización interna de la burocracia (individualismo y sinergia) conducen a un atributo, a saber, la eficiencia de los que implementan la política. Incluso, reestructurando la idea, y concebir la burocracia como *reducción de la incertidumbre* puede explicar la superioridad y la prevalencia de la disposición burocrática en varios casos en los que la eficiencia no puede ser el factor explicativo (Gajduschek: 2003); es decir, de algún modo, la burocracia brinda una percepción *estratégica* de que el Estado está efectuando la política que se ha propuesto.

⁸ El presupuesto de \$80 millones de dólares en el año fiscal 2001 (octubre de 2000 a setiembre de 2001) a \$142 millones en el año 2002, \$128 en el año 2003 y \$116 en el año 2004, mientras que el total del presupuesto de lucha contra las drogas asignado a Devida (no únicamente al programa de erradicación) es ha aumentado desde el 2009 con 24 millones al 2011 con 79 millones de soles.

2.3 El cálculo de hectáreas: ajuste del cronograma de erradicación.

El proceso de decisión de metas no debería ser arbitrario ni trivial sino, sistematizado y racional, por ello, las metas tienen que formularse bajo las condiciones de operatividad de los erradicadores del CORAH así como de los efectivos de la policía. La implementación en campo depende de la posibilidad de que existan las condiciones climáticas y logísticas necesarias para poder acceder a la zona de intervención. Pese a estas consideraciones, la realidad recurrente es la instrumentalización de las cifras, es decir, la obligación de terminar de erradicar las hectáreas acordadas o, en el mejor de los casos, superar dicha cifra para mostrar un resultado, aunque esto no signifique también incrementar la meta anterior⁹.

La focalización de la lucha contra las drogas en la erradicación ha priorizado la erradicación por el conteo inmediato de los resultados (Vargas: 2010), esta realidad es recurrente en la medida que, como se ha mencionado previamente, el Convenio de erradicación requiere de un informe previo sobre lo erradicado el año anterior. Asimismo, el número de hectáreas erradicadas son constantemente contadas a través de un sistema satelital que envía el área erradicada, la calidad y la edad de la planta al sistema de la CNC (Central Nacional del Crimen) en Washington para su sistematización. Es decir, hay un seguimiento del avance de erradicación.

El establecimiento de hectáreas evidentemente posee vinculación directa con los *modos de hacer* del Estado; es decir, la posibilidad de acción del Estado a través de sus entidades responsables de erradicar. Con tal fin, con frecuencia los erradicadores del CORAH han empezado por las zonas donde ya se ha erradicado anteriormente (a esto se le conoce como repase), esta erradicación es principal y constante durante todo el año. Es la zona donde el Estado ha estado presente desde hace varios años y en donde ha tenido resultados.

En cuanto a las otras zonas donde erradica el CORAH, se tiene que las zonas con mayor cultivo de hoja de coca, tanto Caballococha (Loreto) como el Monzón (Huánuco), las campañas de erradicación se realizan en los últimos meses del año, principalmente en el

⁹ Véase Gráfico N°1.

valle del Monzon, en donde existen zonas con federaciones cocaleras que se oponen a la erradicación. De esta manera, el cronograma de erradicación corresponde a la posición del Estado por sumar un total de hectáreas erradicadas manteniendo una estrategia por la cual se cumpla con los objetivos mínimo que se traza en el Plan Anual de Reducción Cocalera y mediante el cual se brindan las herramientas necesarias para hacer que la política exista.

Gráfico N°3: Cronograma Plan Anual de Reducción Cocalera 2012

MESES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL (Has)
AGUAYTÍA	400	800	800	800	800								3,600
ALTO HUALLAGA (REPASE)	200	200	200	200	300	300	400	400	400	400	400	200	3,600
SUPTE				300	300	200	100						900
MONZÓN							400	900	900	900	800	800	4,700
CABALLOCOCHA						800	400						1,200
TOTAL MENSUAL	600	1,000	1,000	1,300	1,400	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300	1,200	1,000	14,000
ACUMULADO MENSUAL	600	1,600	2,600	3,900	5,300	6,600	7,900	9,200	10,500	11,800	13,000	14,000	

Fuente: Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales de Coca (CORAH), Noviembre 2012.

III. Consecuencias de la configuración de la política de erradicación: la capacidad del Estado y sus resultado

3.1 La medición de la intervención del Estado: los efectos de su mecanismo de actuación

En primer término, los elementos que componen la capacidad de respuesta de Estado durante la implementación de la política son asumidos no sólo por las necesidades propias del contexto y para cumplir las metas, sino, suponen también la concepción de un Estado soberano y competente para asumir el problema público como propio, de este modo, la posibilidad de las agencias estatales de definir objetivos propios está vinculada con la capacidad para realizarlos (Alonso: 2007).

En la implementación de la política de erradicación de coca, las instituciones estatales plantean una estrategia que difícilmente puede ser concebida como autónoma dado que para el cumplimiento de reducción de hectáreas, la cooperación internacional ha contribuido en gran medida a fortalecer el despliegue de fuerzas policiales así como civiles; no obstante, esta contribución ha debilitado la responsabilidad del Estado volviendo la “responsabilidad compartida” en una preocupación menos que asume el Estado.

En este sentido, la capacidad estatal que se observa reconoce el problema del desvío del cultivo de hoja de coca al narcotráfico, así como está comprometido con la normativa internacional para controlar el problema. No obstante, estos elementos no miden las consecuencias de cumplir con los objetivos que se propone el Estado. El nivel de capacidad estatal depende de la medida en que el Estado logra una “autonomía enraizada”, es decir, un aislamiento burocrático y a la vez, una inmersión en la estructura social (Evans, 1985). Es decir, capacidad para vincularse con la compleja realidad social y tomar decisiones objetivas.

Por un lado, se trata de *capacidades estatales* que se remiten a la disposición de recursos (legales, humanos, logísticos, económicos) y al cumplimiento de las metas y por otro lado, se trata de un liderazgo estatal declarativo del gobierno de turno y en efecto con poco impacto operativo. Sin embargo, la noción de capacidad estatal es diferente, en principio, a la de capacidades de gobierno (Iazzetta, 2009). Estas últimas estarán más vinculadas a las acciones concretas llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular mientras que las capacidades estatales darán cuenta de la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo (Lattuada & Nogueira, 2011).

Por otro lado, el cuestionamiento de la autonomía del Estado en el desarrollo de la política trae como consecuencia un análisis del desempeño de los funcionarios en la dinámica de trabajo. La labor que desempeñan no es suficiente sólo por la producción en sí pues es necesario comparar la labor con el valor público generado. El seguimiento de este valor público es el margen de maniobra, limitado por las capacidades estatales de dichos organismos y las oportunidades de innovar y experimentar (Moore, 1998). De este modo, los resultados de la erradicación de hoja de coca no resultan efectivos sólo bajo el cumplimiento de la meta conseguida, sino, en la medida que existan las condiciones para cumplirlos.

Considerar la estrategia de erradicación en perspectiva implica también comprenderla como una estrategia organizativa que disminuya la incertidumbre de producir valor público. Los funcionarios con una dirección estratégica deben diversificarse para que el valor público, en este caso la reducción de hoja de coca, sea sostenible en el futuro y así también puedan responder de manera innovadora. Considerando una vez más el concepto de “autonomía enraizada”, el mandato debe mirar hacia el interior de la estrategia de erradicación y al mismo tiempo en relación a las instituciones externas principalmente considerando el objetivo de reducir cocales.

3.2 Las capacidades de gestión: entre el elemento administrativo y político del Estado

El papel que realizan las instituciones respecto a las capacidades estatales por un lado, delimita la acción de los responsables en base al marco normativo y por otro, delimitan el contenido administrativo y político según el sector que corresponda (Repetto, 2005). La estrategia de erradicación no sólo requiere de elementos administrativos y burocráticos sino que también se desarrolla en la arena política, es decir, confluyen los elementos técnicos y políticos que canalizan los intereses de los diversos actores. De este modo, se trata de una confluencia de capacidades en lo administrativa y lo político.

En cuanto a las capacidades administrativas, como condiciones básicas de aptitud que todo cuerpo de funcionarios debe disponer (Rodríguez Gustá, 2007) y en ese sentido instrumentan objetivos oficiales (Sikkink, 1993), se considera que la estrategia de erradicación como política del Estado peruano debe establecer metas y elementos de seguimiento y monitoreo para el cálculo de las hectáreas erradicadas. Este enfoque institucional reside en poder trascender los análisis más abstractos centrándose en los atributos concretos: en las estructuras, instituciones y procedimientos del Estado que tendrán impacto en las políticas elaboradas por éste. Así, las metas no se miden en términos absolutos sino a razón de lo que el Estado *debe* cumplir (Sikkink, 1993).

Asimismo, la capacidad política tiene como característica problematizar las demandas de la población, tomando decisiones representativas y dado que juega un protagonismo importante durante la implementación, la capacidad política puede ser condicionada por fuentes de poder provenientes del aparato estatal, de la sociedad civil así como del actores internacionales (Repetto: 2005). Así por ejemplo, muchas negociaciones entre la

cooperación internacional y los organismos nacionales son las más criticadas cuando se refiere a la lucha contra las drogas, sin embargo, su presencia sigue siendo parte del juego político. Es necesario reconocer su importancia para el fortalecimiento de la estrategia, no para que el Estado busque un remplazo de su responsabilidad.

De este modo, Las *capacidades políticas*, presentan dos tipos de interacción. Una de ellos se plantea a nivel *público-institucional* y se identifica con los vínculos y relaciones que este complejo institucional construye con otros: poderes –legislativo y judicial–, y otros Estados, los subnacionales: provincias, municipios. El segundo nivel de interacción refiere a la dimensión *público-societal*, en la medida que se vincula con las relaciones del Estado con diversos actores de la sociedad civil involucrados en los procesos de elaboración de políticas públicas (Lattuada & Nogueira, 2011).

3.3 Una habilidad oculta: la capacidad de generar necesidad

A partir de la configuración de la política de erradicación descrita en los capítulos previos, se identifica un Estado *capaz* de intervenir en esta política en la medida que permanece en la estrategia bajo las condiciones mínimas y necesarias para preservar la política pública. Probablemente esta manera de actuar no parece muy perspicaz, sin embargo, al analizar en perspectiva la evolución de la política la presencia más cautelosa ha generado un patrón de comportamiento del Estado.

Aunque la mayoría de autores coincidan en que las capacidades estatales son “habilidades para lograr un propósito” (Rodríguez Gustá, 2007), la capacidad que el Estado peruano está desarrollando en materia de erradicación es el aumento de su capacidad (*capacity enhancement*) transmitiendo una idea de *capacidad* enlazada en las acciones de los distintos actores. En esta línea, Mizrahi (2004) establece este tipo de capacidad como un proceso cuyos resultados pueden ser identificados antes que medidos. Hildebrand y Grindle (1994) también incitan esta idea de *proceso* a partir del término *capacity building* cuyos resultados resultarán del análisis de los marcos institucionales y organizacionales.}

De acuerdo a lo desarrollado, el Estado en la política de erradicación ha orientado su capacidad desde un punto de vista instrumental Hildebrand y Grindle (1997) y emplea

habilidades para identificar necesidades y obtener recursos, el diseño de incentivos y creación de oportunidades (Hall citado por Rodríguez Gustá, 2007). Es decir, ha configurado sus lineamientos y medidas de intervención a partir del cumplimiento de objetivos mínimos y se han llevado a cabo en la zona cocalera con más o menos cultivo en determinado tiempo del año.

De este modo, lo que ha resultado de todo lo expuesto previamente es la conformidad con el mínimo de metas y el procedimiento para establecerlas. Esto puede ser un indicativo de que en la medida que los operativos sean vistos como gestión extranjera se reduce la responsabilidad de los actores locales. Los funcionarios públicos (sobre todo los jefes de las instituciones) son conscientes en gran medida que la estrategia de erradicación es parte de un escenario complejo plenamente político y esa es la naturaleza y el status quo en el que se desarrolla la política. Aun cuando son gestores de la estrategia, los actores estatales que implementan la política de erradicación, confirman que sus funciones gerenciales difícilmente son estratégicas por convicción, no obstante, ello en lugar de ser negativo ha contribuido a continuar en el sistema.

Conclusiones

La configuración de los elementos del Estado para llevar a cabo la política de erradicación de hoja de coca no parece ser ingenuo. Si bien el Estado no cuenta con el presupuesto y logística como el gobierno estadounidense, no se puede pensar que tras varios años realizar la erradicación de cicales, no ha generado un patrón de comportamiento que bien puede aumentar su capacidad estratégica. Por un lado, se hace presente en zonas donde históricamente le fue difícil de permanecer y por otro, mantiene la burocracia y hace que la política perdure en condiciones de *“responsabilidad compartida”*.

De esta manera, en la política de erradicación de hoja de coca intervienen actores políticos que representan al Estado como a la cooperación estadounidense. En la implementación de la política de erradicación se ha identificado que los actores que implementa la política son parte del Ministerio del Interior, sin embargo realizan sus actividades con presupuesto de la cooperación de EEUU. En este sentido, la composición

de los actores que intervienen en los operativos de interdicción refleja una dependencia para efectos operativos y funcionales.

Por otro lado, Las medidas que se disponen para la erradicación se definen a partir de dos elementos políticos. Por un lado, los actores implementan la política a través de una burocracia estatal que complejiza las medidas operativas, lo cual está relacionado a la configuración organizacional y la burocracia que maniobra los operativos y, por otro lado, el cálculo de hectáreas que complejiza el establecimiento de metas a través de un cronograma relacionado a las circunstancias y al a espacio y tiempo.

Finalmente, a partir de la configuración organizacional con la cual se implementa la política de erradicación, el resultado de la política no ha presentado cambios significativos sino volátiles. Se ha generado una respuesta falaz en la medida que el Estado está presente pero su alcance no es proporcional al crecimiento del desvío del cultivo al mercado ilícito.

Bibliografía

Alonso G. (2007). Capacidades estatales, instituciones y política social. Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

Comisión Nacional Para El Desarrollo Y Vida Sin Drogas – DEVIDA Observatorio Peruano de Drogas - OPD.

Evans Peter (2008). *El Estado como problema y como solución* en Acuña Carlos (Comp.) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2 ed., p.21 – 58.

Gajduschek, Gyorgy Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? *Administration & Society*; Jan 2003

GRINDLE, Marilee (2007) "Good Enough Governance Revisited" en *Development Policy Review*, Londres, número 25.

HILDEBRAND, Mary y GRINDLE, Marilee (1994) "Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector", Cambridge: Harvard Institute for International Development. Harvard University.

IAZZETTA, Osvaldo (2009) "Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global", Working Papers, Serie: Los Rostros de la Crisis Económica Internacional y sus Impactos Políticos en América Latina, Programa Regional de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

LATTUADA, Mario y NOGUEIRA, María Elena "Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)". *Estudios Rurales*. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural. Bernal, Vol. 1 N° 1, 2011. ISSN: 2250. (Página 30-54).

MIZRAHI, Yamile (2004), "Capacity Enhancement Indicators", *Review of the Literature*. World Bank, Working Papers, Washington DC

Moore Mark (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós. pp. 277-336.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. Informe de Monitoreo de Cultivos 2009. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010.

Policía Nacional del Perú - PNP. Anuario Estadístico 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

REPETTO, Fabián (2004) "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina". Documentos de Trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2007) "Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación" en ALONSO, Guillermo V. (ed.), Capacidades estatales, instituciones y política social, Prometeo, Buenos Aires.

SIKKINK, Kathryn (1993) "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista" en Desarrollo Económico, Buenos Aires.

Sistema de Información y Monitoreo del Programa de Desarrollo Alternativo. Disponible en http://www.simdev.gob.pe/Reporte_Hojacoca.asp

The International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). Disponible en <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2007/vol1/index.htm>

Vargas Meza Ricardo (2010). El bazar de las cifras: en la guerra contra las drogas en Colombia, las cifras son otro frente de combate, en Informe sobre política de drogas N° 32 Transnational Institute.