

# DE LO SAGRADO A LO PROFANO: INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LAS DROGAS

## FROM THE SACRED TO THE PROFANE: STATE INTERVENTION AND PUBLIC POLICIES ON DRUGS

**Martín Motta García**

09832797@caen.edu.pe

Centro de Altos Estudios Nacionales

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9674-7122>

Especialista en Políticas Públicas, Interculturalidad e Historia. Estudios en la Universidad de Granada – España, Universidad de San Martín de Porres, Universidad Cayetano Heredia, y en la Escuela de Gobierno de la Organización de Estados Americanos OEA. Cuenta con una pasantía en la Escuela de Gestión Pública de la Universidad Bernardo O’Higgins – Santiago de Chile. Laboró en la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional SEDENA en la formulación de Prospectiva hacia el año 2030. Creador del Observatorio de Políticas Públicas en la Escuela de Posgrado de la Universidad Norbert Wiener.

### Resumen

Uno de los principales insumos para la producción de drogas en el país recae en los cultivos ilegales de hoja de coca, que desde la mirada etnohistórica representó en el pasado el elemento imprescindible en rituales y ceremonias religiosas prehispánicas. Sin embargo, su tratamiento diferenciado asociado a otros compuestos traducen en un producto adictivo desencadenando el problema del tráfico ilícito de drogas, el cual se constituye en un problema público que debe abordarse con la implementación de políticas públicas; sin embargo, al considerarse una amenaza externa e interna desde el enfoque de la seguridad nacional requiere de un tratamiento bajo los estándares e instrumentos normativos que vinculan a países y organizaciones internacionales que aseguren el control e intervención oportuna para reducir el efecto destructivo que este mal común atenta contra los ámbitos político, económico y social. Esto significa que la continuidad e implementación de las reformas del Estado deben orientarse no sólo a reducir brechas de desigualdad y exclusión, sino también a poner en marcha acciones tangibles que demuestren efectividad en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sus actividades conexas.

*Palabras clave:* Estado – políticas públicas – hoja de coca – defensa nacional – tráfico ilícito

## Abstract

One of the main inputs for the production of drugs in the country lies in the illegal cultivation of coca leaves, which from an ethnohistorical perspective represented in the past the essential element in pre-Hispanic religious rituals and ceremonies. However, its differentiated treatment associated with other compounds results in an addictive product triggering the problem of illicit drug trafficking, which constitutes a public problem that must be addressed with the implementation of public policies; however, when considered an external and internal threat from the national security approach, it requires treatment under the standards and regulatory instruments that bind countries and international organizations that ensure control and timely intervention to reduce the destructive effect that this common evil threatens the political, economic and social spheres. This means that the continuity and implementation of the reforms of the State must be oriented not only to reduce inequality and exclusion gaps, but also to launch tangible actions that demonstrate effectiveness in the fight against illicit drug trafficking and its related activities.

**Keywords:** *State – public policies – coca leaf – national defense – illicit traffic*

### Los antecedentes rituales y tributarios de la hoja de coca

La problemática de las drogas se ha convertido en una preocupación nacional considerando el incremento de su producción asociado al consumo de todos sus derivados adictivos, en particular se enfatizado a la hoja de coca como insumo principal. Sin embargo, desde la revisión histórica el cultivo y el consumo transitaron desde el uso ceremonial hasta la imposición de tributación durante la administración colonial. De acuerdo a Murra (2002), señala que “el cultivo de la hoja de coca y sus cultivadores autóctonos merecen atención porque han sido y siguen siendo objeto de un vehemente debate: desde la era colonial, su importancia económica y ceremonial” (p.342). Esto significa que las celebraciones rituales condicionaban el cultivo bajo una connotación sagrada que celebraba no solo la vida, sino también acompañaba a la muerte como refieren los cronistas como Guamán Poma, cuando describe: ‘Idolos y uacas de los Chinchaysuyos, que tenían los principales del Uarco, Pacha cámac, Aysa vilca. Sacrificaban con... tupa, coca, y fruta y chicha.’ ([¿1615?] 1993, p. 199).

Asimismo, como dato de relevancia, señalar que la voz coca perteneció a la lengua aimara, mas no quechua como se ha supuesto. Esto demuestra que el uso ritual se extendió en regiones con microclimas y suelos propicios para su cultivo. Más adelante, la coca se convertiría en un producto incorporado a la economía colonial al ser considerado de importancia tan igual como el vino, como señala Glave (2020):

La coca fue la mercancía más importante desde los inicios de la Colonia hasta el siglo XVII, cuando comenzó a declinar su importancia en términos de ganancias de los mercaderes españoles, pero no en el caso de los indios. Para que la hoja de coca fuera una mercancía, era indispensable la sociedad india, pues controlaba el proceso técnico de su producción y conducción, mientras los españoles hacían ganancias inmensas gracias a esto” (p.336).

Sin duda la coca continuó siendo uno de los recursos que dinamizó la economía colonial no sólo por la importancia de su consumo, sino porque aun siendo conducente a la práctica de ritos ancestrales e idolatrías, era un producto altamente rentable. Más adelante como parte del desarrollo de la ciencia y la transformación del mundo a partir de las revoluciones industriales se encontrarán en la hoja de coca propiedades curativas y de relajación, como señala Cotler (1999):

La cocaína se incorporó legalmente en la economía y la farmacopea internacional a partir de que en 1859 laboratorios alemanes lograran aislada de las hojas de coca – Erythroxyton Coca Lam – provenientes del Perú, y se descubrieran sus propiedades anestésicas y su capacidad para crear sensaciones de bienestar (p.20).

Desde el contexto histórico en que se produce dicha incorporación al escenario internacional en materia médica se hará extensivo su cultivo, considerando que la economía peruana mantenía su condición de agroexportadora y las nuevas oportunidades para el comercio internacional estarían a disposición.

## **Intervención del Estado mediante políticas públicas**

La recurrencia de un problema responde entre otros aspectos a: la imposibilidad del tratamiento y abordaje técnico – político de la situación crítica por ser de carácter estructural y los problemas subsecuentes que se acentúan; por otro lado, el no involucramiento de los actores sociales para revertir dicha situación de afectación multidimensional. De acuerdo a la legislación peruana, la tipificación del delito de tráfico de drogas se remonta a 1978 con la emisión del Decreto Ley N°22095 Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (Gaceta Jurídica, 2018, p.433).

Las políticas públicas se enmarcan en los pilares de las políticas de Estado y están orientadas a la identificación de problemas (o situación no deseada) que afecta a la población; por tanto, se incorporan a la agenda pública previa priorización y vinculación con las existentes. Los esfuerzos del Estado desarrollan estrategias desde el análisis de la problemática, pero también de acuerdo a las políticas y recomendaciones internacionales, porque la amenaza se ha convertido en un problema global.

Los marcos normativos como el Plan Bicentenario o Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, en su Eje Estratégico N°3, el cual se refiere a la articulación interinstitucional dentro del marco democrático y descentralizado, garantiza la seguridad nacional. Por otro lado, el DL N°1241 que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y señala que DEVIDA es la encargada de articular las acciones gubernamentales para lograr dicho objetivo nacional. Asimismo, la aprobación de la Política Nacional Contra las Drogas al 2030, aprobada por D. S. N° 192-2020-PCM, orientada a controlar las actividades asociadas a los cultivos ilegales, tráfico ilícito y consumo de drogas, se constituye en la evidencia más clara de los esfuerzos del Estado por enfrentar y sancionar esta forma de economía ilícita, así como sus vínculos conexos.

De acuerdo a esta política, la dimensión del problema significa la afectación al orden público desde su concepción como actividad ilícita, pero sobre todo porque la mayor producción está destinada a mercados externos. Como antecedentes, DEVIDA (2022) refiere que es: “una grave amenaza para el Estado en la medida que pone en riesgo el goce de los derechos fundamentales de las personas y reproduce una diversidad de daños a la seguridad, la economía, la salud, el ambiente y la gobernabilidad” (p.17). bajo la misma perspectiva conceptual, dicha amenaza se traduce en acciones derivadas como el lavado de activo, el cual provoca distorsiones en la economía nacional.

Por la dimensión de la afectación se deben promover acciones multisectoriales para la asegurar una capacidad de respuesta positiva que realicen los grupos etarios y sectores más vulnerables de país. Sin duda, las aulas escolares y universitarias pueden convertirse en los principales paraderos para crear espacios de diálogo y reflexión sobre la afectación del consumo de drogas y otras sustancias conexas, pero también ser difusores para evitar su consumo.

Desde el ámbito de las políticas regionales, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades contienen dentro de sus competencias y funciones específicas acciones de prevención del consumo de drogas, así como actividades de promoción de salud preventiva. Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) como el de Lima 2012 – 2025 incorpora como objetivos específicos el fomento de hábitos y costumbres deportivas de forma articulada con el gobierno nacional y los distritos en el marco del Plan Deportivo Nacional. No observando propuestas específicas en otros PDRC de las ciudades más importantes del país. Esto debe significar la pronta articulación entre el gobierno nacional y subnacional para vincular los objetivos estratégicos nacionales con los regionales, considerando que la problemática se ha extendido en todo el territorio. Para ello se requiere mayor acompañamiento metodológico en regiones por parte de CEPLAN como órgano rector del planeamiento estratégico. No obstante, otra oportunidad es mediante las semanas de representación que efectúan los congresistas en diferentes regiones, quienes pueden ser receptores de las necesidades de implementación y ajustes técnicos a los planes regionales.

### La doctrina y defensa nacional contra las drogas

De acuerdo al Libro Blanco de la Defensa Nacional (2005) –en el análisis y diagnóstico de las amenazas internas y externas– considera al tráfico ilícito de drogas como factor de amenaza a la seguridad nacional, asimismo señala que: “resulta indispensable reforzar y modernizar los diversos mecanismos interamericanos de cooperación, que se han venido creando en el ámbito de la OEA para enfrentar a las nuevas amenazas a la seguridad” (p. 118). Considerando la nueva configuración de orden mundial bajo la interpretación de multipolaridad las amenazas son globales; por tanto, se requieren de acciones conjuntas para enfrentar a las economías ilícitas bajo instrumentos legales territoriales y extraterritoriales.

Frente a los problemas globales, y en particular las drogas, la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional SEDENA (2015), refiere una conexión multidimensional de los problemas que enfrenta la nueva modernidad cuando señala que:

Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad del Estado establecido en la Declaración sobre la Seguridad en las Américas son: El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos (p.54).

Esto significa que las amenazas regionales requieren de participación y voluntad política para formular estrategias para evitar la afectación a los ámbitos económico y social, puesto que las drogas como fenómeno que vulnera derechos y como problema complejo requiere un tratamiento que incluya redes de interacción para fortalecer las políticas públicas que articulen objetivos comunes contribuyendo a la complementariedad de los esfuerzos del Estado, y las estrategias que formule y ejecute con eficacia y eficiencia en regiones que concentran el mayor número de hectáreas de cultivo de hoja de coca así, pero también intervenciones operativas contra organizaciones y redes de tráfico ilícito de drogas.

En atención a la dinámica del problema, los instrumentos internacionales como la Agenda 2030 refieren en la Meta 16.4 del Objetivo 16: “reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada” de donde puede inferirse que los Estados deben comprometerse a formular políticas públicas orientadas a los propósitos del Objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. Ante los nuevos retos será la oportunidad de retomar la implementación de las reformas del Estado, en particular en los órganos de administración de justicia quienes deben sancionar los delitos relacionados al tráfico ilícito de drogas.

Por otro lado, la normativa de regulación internacional como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas establece las medidas para la erradicación de cultivos ilícito bajo criterios sujetos al respeto de los derechos humanos fundamentales teniendo en cuenta los usos tradicionales lícitos demostrados con evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente. Pero también señala las acciones conjuntas y coordinadas de forma recíproca en materia judicial.

## Conclusiones

El problema del tráfico ilícito de drogas y los cultivos ilegales de hoja de coca deben ser materia permanente en la agenda del Estado porque su afectación multidimensional se constituye en flagrante amenaza a la gobernabilidad del país. Esto significa que debe manifestarse una efectiva voluntad política para defender el estado de derecho y el marco democrático del país.

La sensibilización debe formar parte de esa estrategia nacional, desde espacios de integración y socialización como son las escuelas, hasta espacios de diálogo y reflexión como son las universidades, la cual debe ser implementada desde los sectores correspondientes para asegurar la reducción de sanciones –incluidas las carcelarias– en adolescentes y jóvenes que representan el mayor porcentaje de la población.

La criminalización de su consumo debe constituirse en oportunidad para implementar mejoras efectivas en las estrategias existentes, pero junto a ellas la aplicación del eje transversal de articulación interinstitucional de la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021 para asegurar el bienestar ciudadano, pero sobre todo de un Estado moderno.

## Referencias

- Cotler, J. (1999). Drogas y política en el Perú. La conexión norteamericana. Instituto de Estudios Peruanos IEP.
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas Devida (2022). Política Nacional contra las drogas al 2030. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2012814/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Contra%20Drogas%20al%202030.pdf.pdf>
- Gaceta Jurídica (2018). Tráfico ilícito de drogas. En Directivas y protocolos de actuación para operadores del sistema penal. (pp. 433 – 451). T.I. Autor.
- Glave, L. (2020). Propiedad de la tierra, agricultura y comercio, 1570 – 1700 El Gran Despojo. Pp 313 – 442. En Compendio de Historia Económica del Perú, T.II. Instituto de Estudios Peruanos. Guaman Poma de Ayala, Felipe [¿1615?] 1993 Nueva Corónica y Buen Gobierno Tomo I (Vol. I). Fondo de Cultura Económica S.A. Lima.
- Ministerio de Defensa (2005). Libro Blanco de la Defensa Nacional. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro\\_blanco.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf)
- Murra, J. (2002). El mundo andino. Población, medio ambiente y economía. Instituto de Estudios Peruanos / Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional SEDENA (2015). Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional.