

TENSIONES EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ZONAS COCALERAS

Nicolás Zevallos y Noam López¹

Resumen

La gestión de los gobiernos locales en zonas de producción cocalera se encuentra entre dos fuegos: el que despliegan los interesados en hacer sostenibles las actividades ilícitas, ya sea ejerciendo presión pública, captando líderes políticos o corrompiendo funcionarios, y el que dispone el Estado desde políticas de lucha contra las drogas criticables pero perfectibles. El presente artículo propone un acercamiento inicial a la dinámica de estas tensiones, procurando identificar algunos elementos de estudio que permitan comprender la influencia que las presiones e intereses que pesan sobre los gobiernos locales puedan tener sobre su consolidación como contraparte efectiva en la lucha contra las drogas. Para eso, se propone identificar los mecanismos que despliegan los intereses tras las actividades ilícitas para incidir en la gestión local. Con esta lectura preliminar, se apuesta por definir temas de análisis sobre la gobernabilidad local en zonas de producción cocalera y sus efectos en la lucha efectiva contra las drogas.

Palabras clave: coca, movimiento cocalero, narcotráfico, políticas públicas, gobiernos locales, gestión pública.

¹ Las opiniones de los autores no representan las de las instituciones en las que laboran. Nicolás Zevallos Trigo es abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú y estudiante de la Maestría en Ciencia Política y Gobierno de la misma casa de estudios. Es investigador del proyecto “Fortalecimiento Institucional para la prevención de Conflictos en Zonas Cocaleras” de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Coordinador del Laboratorio de Estudios Políticos sobre Narcotráfico (EPNLAB). Noam López Villanes es estudiante de la especialidad de Ciencia Política en la PUCP, se desempeña como asistente de investigación en UNODC y es director del equipo de trabajo sobre Gobierno e Institucionalidad del EPNLAB.

Una lectura de la coca en la región

El efecto del cultivo de la hoja de coca y el narcotráfico sobre la política y la gobernabilidad ha sido tratado por no pocos autores en la región andina. Por un lado, hay quienes lo han abordado desde una mirada sociopolítica, para tratar la influencia del movimiento cocalero como grupo de presión, principalmente opuesto a la inmediatez de las políticas de erradicación y desarrollo alternativo en las zonas de producción (Durand, 2009). Dentro de esta mirada, la construcción de su proyección política ha sido materia de análisis comparativo, atendiendo los casos peruano y boliviano (Castillo y Durand, 2008).

Es interesante en tal sentido analizar en estos movimientos sus agendas de acción, puesto que desde su nacimiento se expresa una lucha antipolíticas y antioperadores como Devida o Enaco (Durand, 2005: 120). Sin embargo, un pasado de miedo y violencia como el vivido en los ochenta y comienzos del noventa por el conflicto armado parece haber dejado “polarización, lealtad territorial y liderazgos fuertes”, lo que termina debilitándolos organizacionalmente (Castillo y Durand, 2008: 67).

Otra mirada se inserta en la influencia que tiene el cultivo de la hoja de coca y el narcotráfico en la vida política nacional, visto desde el avance de este fenómeno a nivel local y sus pretensiones de ganar el apoyo de la población, aprovechando la fragmentación de las estructuras partidarias (Méndez, 2010). Por su parte, otros autores han atendido la materia desde la corrupción de los actores políticos, para plantear una dinámica que fluctúa entre la institucionalización de la misma y su subsistencia sistémica organizada (Thoumi, 1999).

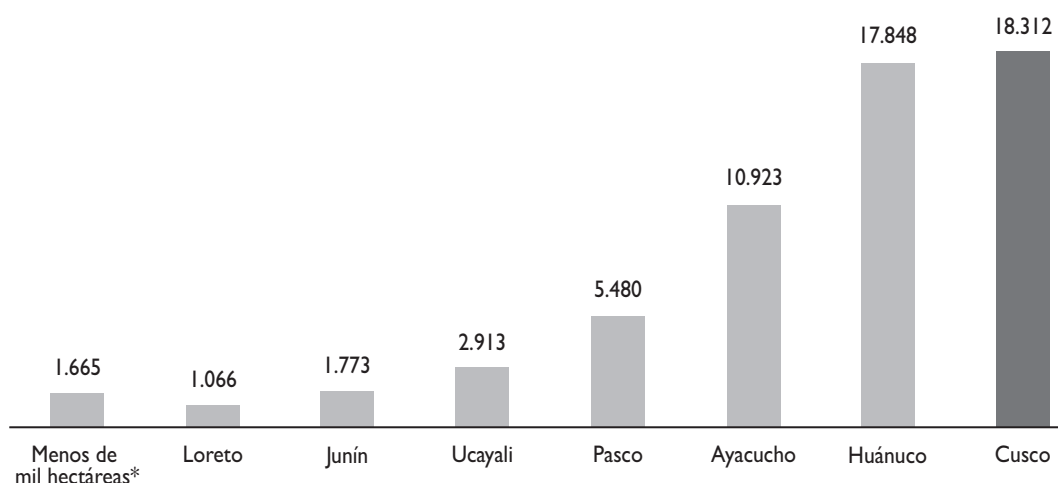
Ambos enfoques pueden dialogar teniendo en consideración que el cultivo de hoja de coca es el inicio de la cadena de producción y, se quiera o no, beneficia al narcotráfico. Las organizaciones

y lo que puedan gestionar desde sus gobiernos locales, ganadas las elecciones, están en un angosto margen del comercio ilícito. No se asevera con esto que los cocaleros sean narcotraficantes. En términos reales, son los menos beneficiados dentro de la línea productiva. Sin embargo, la escalera social que propone una economía sostenida por el narcotráfico resulta perjudicial para el tejido social y las prácticas políticas democráticas que tratan de abrirse espacio a través de sus instituciones, como las elecciones libres, imparciales y frecuentes, cargos públicos electos, libertad de expresión, ciudadanía inclusiva y otros componentes a los que hace referencia una democracia de gran escala (Dahl, 1999).

La revisión general de estas lecturas, si bien significa un aporte importante a la revisión de la dinámica política tras los cultivos de hoja de coca y el narcotráfico, requiere de aterrizaje directo en un elemento clave: la gestión pública local. Si bien el espectro que abarca esta gestión puede ser amplio por lo integral de las demandas, existe un factor de vital importancia dada la situación de las zonas en cuestión: el correlato local de la implementación de políticas de lucha contra las drogas, así como de la gestión de otras políticas (tales como el desarrollo alternativo) que se encuentran pensadas específicamente para atender los factores condicionantes de estas actividades.

Estudiar los gobiernos locales como agentes en cualquier etapa de la cadena de una política pública permite ver cuánta capacidad tienen para cumplir sus funciones y si es verdad que temores como la influencia del narcotráfico tienen verdadero asidero.² Por ello, se requiere acercarse a la dinámica de estas influencias a nivel local. Un segundo momento, y no por eso menos importante, apunta a revisar si existe coordinación vertical y horizontal de las políticas en los diferentes niveles de gobierno y si hay indicios de la vigencia de dispositivos organizativos y operacionales como instrumentos de políticas.

² Se hace referencia al ciclo de políticas públicas de Charles E. Lindblom.

Cuadro 1. Distribución de cultivos ilegales de hoja de coca según departamento.

Fuente: UNODC, 2010.

* Este rubro incluye los departamentos de Madre de Dios, Cajamarca, San Martín, Amazonas y La Libertad.

Los cultivos en la agenda local

Para atender la tensión entre el narcotráfico, el cultivo de hoja de coca y la gobernabilidad en el Perú, es necesario relocalizar la mirada técnica que se hace a los cultivos de hoja de coca, así como a las zonas de influencia del narcotráfico. La finalidad de esta relocalización es enfocarse en que la gestión de una política de lucha contra las drogas requiere tener como contraparte un gestor local, ya sea un gobierno regional, una municipalidad provincial o una distrital.

Una lectura común ubica los cultivos de hoja de coca en un grupo determinado de cuencas. Desde esa mirada, el VRAE,³ el Alto Huallaga Norte y Sur, así como La Convención y Lares, resultan espacios geográficos que, sumados, superan el 80% del total de cultivos a nivel nacional (UNODC, 2010). No obstante, no son territorios que respondan como tales a una única unidad de gobierno. Si bien en algunos casos se han llegado a construir políticas que delimiten un territorio específico como campo de acción,⁴ no pasan por procesos políticos para la

determinación de autoridades, ni mucho menos tienen una entidad de gobierno que los administre.

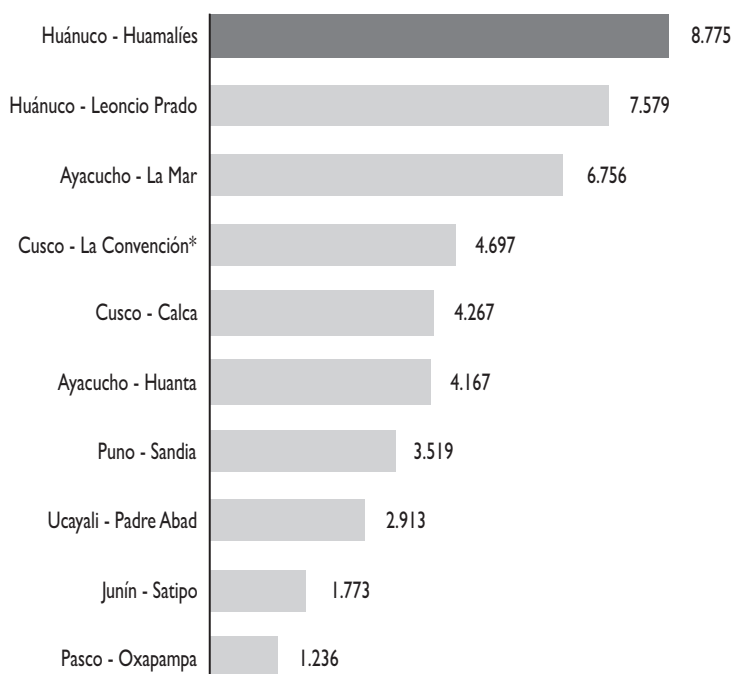
Este motivo invita a repensar tanto la ubicación como la distribución de los cultivos de hoja de coca, introduciendo una mirada que, sin desconocer una realidad geográfica, recoja la demarcación política que reconoce los niveles de gobierno. Aplicando ello, el hecho de que en 2009 se reporte la presencia de 59.900 hectáreas de cultivo de hoja de coca en diversas cuencas del país significa que 13 gobiernos regionales, 26 gobiernos provinciales y 79 distritales⁵ contarán con autoridades y gestores públicos que, directa o indirectamente, deberán atender los embates de esta actividad ilícita.

¿A qué panorama se enfrenta, entonces, la gestión subnacional de políticas de lucha contra las drogas desde esta perspectiva? A que Cusco, por ejemplo, sea el departamento con mayor extensión cultivada, seguido relativamente de cerca por Huánuco y Ayacucho. Entre las tres regiones, acumulan un total que supera las 47.000 hectáreas, poco más del 92% de la superficie nacional de este cultivo. Cuadro 1.

³ Sigla con que se conoce al Valle de los Ríos Apurímac y Ene.

⁴ Tal es el caso del denominado Plan VRAE, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 003-2007-DE, desde donde se propone atender de manera integral las necesidades de desarrollo, seguridad y gobernabilidad en la citada cuenca.

⁵ Según aparecen en el informe de Monitoreo de Cultivos de UNODC al 2009, pp. 32-33.

Cuadro 2. Provincias con más de 1.000 hectáreas cultivadas con hoja de coca ilegal.

Fuente: UNODC, 2010. *

En el caso de la provincia de La Convención, se ha restado las 9.000 hectáreas destinadas al mercado legal.

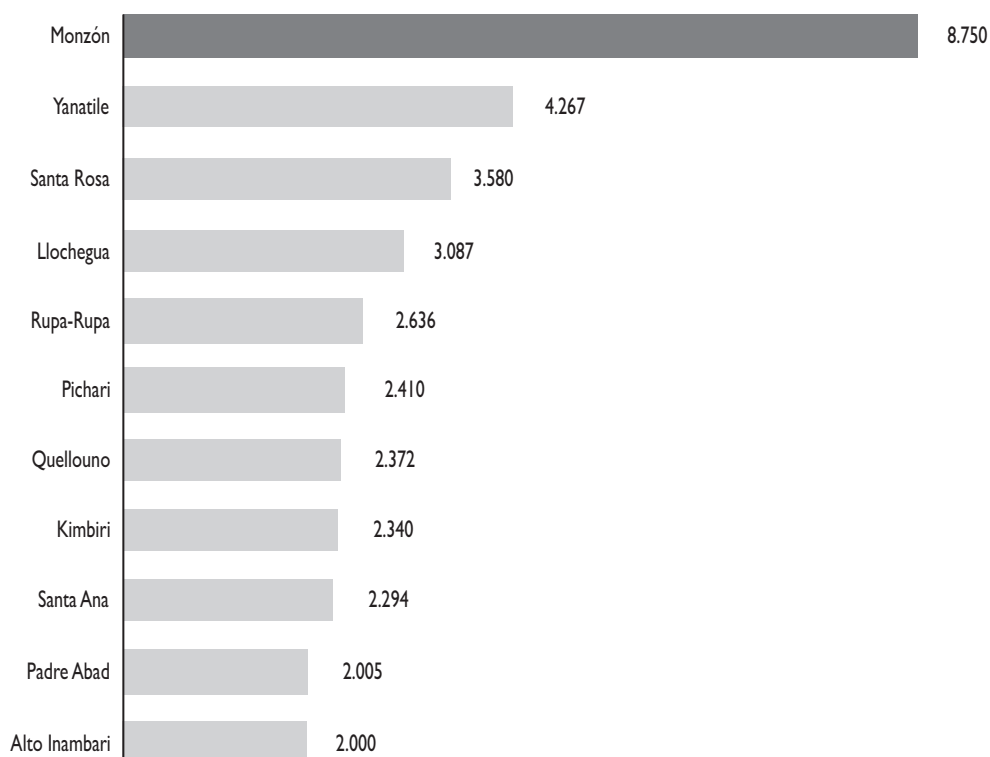
El reto de la implementación de las políticas antidrogas, que incluyen el tratamiento de los cultivos ilegales de hoja de coca, se enfrenta también a que sean provincias y distritos huanuqueños los que lideren la extensión de estos cultivos. La provincia de Huamalíes, en el departamento de Huánuco, concentra 8.775 hectáreas del cultivo, estando el 99,7% de dicha extensión en el distrito de Monzón. Cuadros 2 y 3.

Ocurre que estos distritos, provincias y regiones se ven en la necesidad (y por qué no decirlo, en el mandato) de integrar en sus agendas de gobierno acciones que se condigan con una estrategia nacional de lucha contra las drogas y, específicamente, contra la proliferación

de los cultivos ilegales. Vale decir, es en estos niveles donde, en coordinación con el gobierno nacional, debe materializarse una política antidrogas eficiente.

No obstante, las condiciones para una gestión en la línea antes señalada también resultan diferentes en estos territorios. Por ejemplo, en el VRAE, mientras la municipalidad del distrito de Kimbiri, en el Cusco, beneficiaria del canon proveniente del Gas de Camisea, contó en 2009 con la posibilidad de destinar S/. 2.739 per cápita en materia de inversiones, el distrito de Ayna, ubicado también en la misma cuenca y separado únicamente por el puente que cruza el río Apurímac, tuvo disponibles para ejecutar

⁶ Cifras calculadas en base a los resultados censales 2007 elaborados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) para la adquisición de Activos no Financieros que reporta el Ministerio de Economía y Finanzas para el año 2009 en los citados distritos. En ambos casos se trata de los montos disponibles al término del año, teniendo que los correspondientes gobiernos locales lograron ejecutar más del 80% de dichos totales.

Cuadro 3. Distritos con más de 2.000 hectáreas cultivadas con hoja de coca.

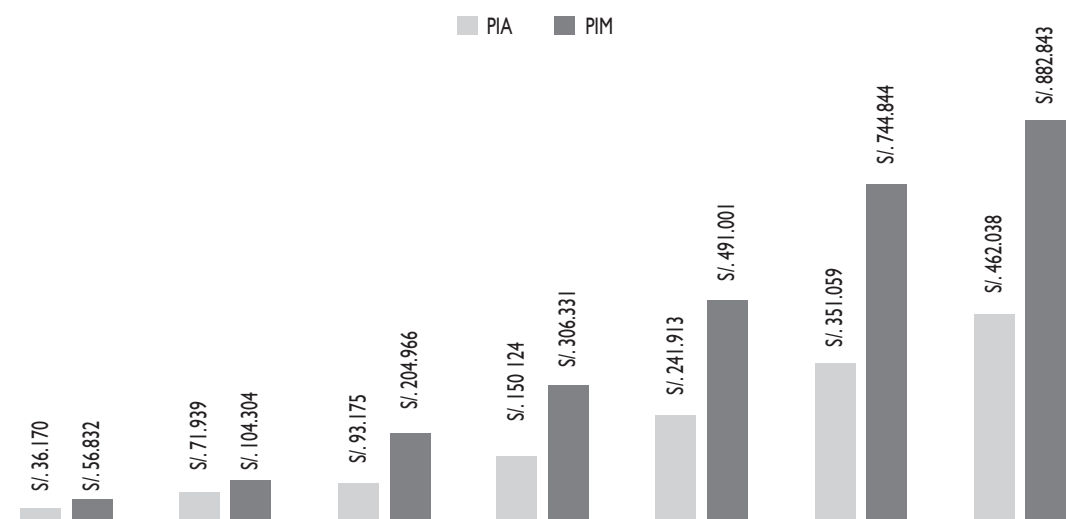
Fuente: UNODC, 2010.

S/. 508 por cada habitante durante el mismo año en el mismo rubro inversiones.⁶ Existe, entonces, una brecha entre distritos que comparten una misma realidad, haciendo que se encuentren en condiciones divergentes por el hecho de hallarse separados por una línea imaginaria.

A pesar de estas brechas necesarias de atender, los gobiernos regionales, provinciales y distritales de las zonas de producción cocalera han experimentado un alza en sus presupuestos debido a transferencias del PEE (Plan de Estímulo Económico), de la Reserva de Contingencia, del Foniprel, de los fideicomisos regionales, del canon, así como de otras fuentes. Gracias a ello, dentro del marco del proceso de descentralización, el monto general asignado a la suma de los distritos que reportan producción cocalera ha mostrado una notoria tendencia positiva.

En efecto, en los últimos siete años, la suma de la asignación presupuestal en los citados distritos da cuenta de una tendencia al alza, pasando de sumar poco más de S/. 36 millones en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) destinado a Activos No Financieros (Inversiones) en 2003, a una suma que supera los S/. 462 millones en 2009. Ya al cierre de ambos años, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), también del rubro Activos No Financieros, pasó de poco más de S/. 56 millones en 2003, a una suma de S/. 882 millones en 2009, una cifra quince veces mayor a la del año antes citado. Cuadro 4.

Lo que puede apreciarse es que los gobiernos locales donde se reporta producción cocalera cuentan con mayores recursos que pueden estar destinando, de mediar una agenda de prioridades, a la lucha contra las drogas, generando dentro de ello alternativas viables a

Cuadro 4. Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y Presupuesto Institucional Modificado (PIM) en el rubro Activos No Financieros (Inversiones) de los 79 distritos con producción cocalera en los últimos siete años.

Fuente: MEF-SIAF.
Elaboración propia.

estrategias de desarrollo alternativo. No obstante, si se tratan de definir estas y otras estrategias, se requiere considerar la realidad de los territorios tal como se encuentran delimitados, especialmente desde las particularidades relacionadas con la concentración de cultivos. Este aspecto arrastra la presencia de un volumen diferenciado de actores interesados en el sostenimiento del mismo.

Esta es una de las esferas donde se presentan presiones y limitaciones que operan sobre la disposición de los gobiernos locales para ser contrapartes locales efectivas en la gestión de las políticas de lucha contra las drogas. Como se podrá apreciar, las mismas tienen que ver con las relaciones que se establecen, estratégica, voluntaria o involuntariamente, entre los gestores locales y los actores que representan los intereses tras la defensa del cultivo y el narcotráfico. La perspectiva que se plantea apunta a estos intereses y las maneras en que se manifiestan significan

una limitación poderosa para el adecuado aprovechamiento de una gestión local con más recursos disponibles para hacer operativa una estrategia integral de desarrollo local.

Gobierno, cultivo, movimiento y narcotráfico

Siguiendo una premisa previa, al momento de realizar el análisis de la relación entre el cultivo y el narcotráfico, se requiere clarificar la situación del agricultor cocalero. En principio, no se puede señalar de manera general que el agricultor que ha optado por implementar este cultivo ilícito es necesariamente un narcotraficante. Aun cuando existan casos donde los mismos han dado un paso adelante en la cadena de producción, instalando pozas de maceración e incluso montando laboratorios en sus parcelas,⁷ resulta arriesgado señalar que todos se encuentran en las mismas condiciones.

⁷ La revisión de reportes periodísticos y policiales da cuenta del aumento en el número de intervenciones en pozas y laboratorios ubicados en parcelas. En ello que hay una progresiva evolución de estos hallazgos que antes eran menores en número, pero tratándose de instalaciones de gran envergadura. En la actualidad, los hallazgos se han incrementado, aunque el tamaño y la capacidad de producción de las instalaciones es menor.

Sin embargo, tampoco se puede negar que existe una estrecha relación entre esta actividad y el narcotráfico, dado el nivel de producción de hoja de coca en el país. En la actualidad, no se reporta actividad legal que logre asimilar un volumen de producción de hoja de coca. En el año 2009, esta se ubicó en las 128.000 toneladas métricas anuales. Para cubrir el consumo tradicional, se requieren 9.000 toneladas métricas por año. No obstante, Enaco sólo llega a comercializar el 33% de dicho total (Glave, 2005). Con ello se tiene que cerca de 125.000 toneladas estarían fuera del alcance de Enaco y, si se considera que el mercado informal logra cubrir el resto de la demanda de consumo tradicional, 119.000 toneladas métricas estarían siendo destinadas a actividades no tradicionales, dentro de las cuales se puede considerar, naturalmente, al narcotráfico.

No obstante, el afán del movimiento cocalero por defender los cultivos persiste y le ha permitido acumular suficiente capital político para construir grupos de presión eficientes con los cuales resistir, aunque sea de manera esporádica, a las acciones de erradicación y algunos proyectos de desarrollo alternativo. Castillo y Durand (2008) narran que la emergencia de los movimientos cocaleros responde precisamente a la inicial existencia de políticas de erradicación de corte represivo por parte del Estado. Esta confrontación significó la posibilidad de construir organizaciones y confederaciones para agrupar a los agricultores cocaleros tanto en el Alto Huallaga como en el VRAE. Y, si bien en estas estructuras subsisten problemas para consolidar una forma orgánica única, han contado (y aún las conservan) con capacidades para reducir la eficacia de las acciones de erradicación.

Aguaytía, por ejemplo, territorio que comprende el departamento de Ucayali y bastante cercano a las provincias de Huánuco ubicadas en el Alto Huallaga Sur, es actualmente una de las zonas donde existe mayor ebullición de la conflictividad que se genera en torno a las acciones de erradicación. Tal como reporta la Defensoría del Pueblo y como puede leerse en reportes periodísticos,⁸ durante los últimos meses ha sido escenario de bloqueos de carreteras y movilizaciones de agricultores cocaleros, teniendo como demanda el cese de la erradicación que efectúa el Proyecto Especial Corah.⁹

Pero, ¿en qué situación se encuentra una autoridad local frente a este tipo de acciones de protesta que protagonizan los cocaleros en contra de la erradicación? En no pocos casos, brinda apoyo al despliegue de esta movilización.¹⁰ Si bien es necesario analizar la relación que existe entre la autoridad local y las agrupaciones que defienden el cultivo de la hoja de coca, el dato objetivo es que dicha ayuda se materializa.

En ese sentido, si bien no se puede aseverar que este apoyo significa una plena identificación del alcalde con la causa perseguida por los agricultores movilizados, lo efectivo es que se está dando soporte a una acción que manifiestamente atenta contra la apuesta de políticas planteadas desde el gobierno nacional en materia de lucha contra las drogas. El movimiento cocalero cuenta con suficiente poder de facto para involucrar a la autoridad local en su beneficio, ya sea coaccionándola, ya sea por estrategia política de la autoridad local o simplemente porque se trata de una parte plenamente identificada con las reivindicaciones expresadas.

⁸ Desde agosto de 2010, los Reportes de Conflictos Sociales de la Defensoría recogen estas manifestaciones como parte de un conflicto activo en la mencionada zona. Info región (www.inforegion.pe) es uno de los medios que ha dado mayor cobertura a las incidencias de estas manifestaciones.

⁹ El Proyecto Especial Corah fue creado mediante el D. S. N.° 043-82-AG del 22 de abril de 1982, siendo la responsable de planear, ejecutar y controlar la reducción de cultivos de coca.

Pero la relación con las agrupaciones de agricultores cocaleros y sus acciones de protesta no son las únicas formas de relación entre la autoridad local y los sectores favorables al cultivo de la hoja de coca. Existen experiencias donde la construcción del propio partido político proviene de agrupaciones con agendas manifiestamente favorables a este cultivo. En los distritos de Ayacucho, donde se ubica el 61% del total de hectáreas de hoja de coca de la cuenca del VRAE y el 18% del total nacional, existe una agrupación política pro cultivo que ha logrado obtener éxito en los procesos electorales regionales y municipales celebrados el año 2006.

Efectivamente, todos los alcaldes de estos distritos ayacuchanos ubicados en el VRAE pertenecen a Qatun Tarpuy, agrupación política pro cultivo cuya génesis radica en el movimiento Kuska, organización promovida por el conocido dirigente cocalero Nelson Palomino (Huber, 2008). El nivel de aceptación de los alcaldes elegidos en los citados distritos por Qatun Tarpuy alcanza en promedio el 32% de los votos. Para el presente proceso electoral, esta agrupación ha presentado candidatos en la totalidad de los distritos ayacuchanos mencionados en el VRAE, aun cuando ha guardado mayor reserva de expresar sus propuestas a favor del cultivo en los planes de gobierno requeridos por el Jurado Nacional de Elecciones.¹¹ Tabla 1.

Ahora, esta dinámica corresponde a la construcción de una estructura partidaria basada en una trayectoria dirigencial cocalera. Pero ocurren también casos en los que partidos

Tabla 1. Resultados electorales de Qatun Tarpuy en 2006 en distritos ayacuchanos con producción cocalera del VRAE.

Distrito	Votos válidos
■ Llochegua	41,69%
■ Santa Rosa	31,56%
■ Anco	27,41%
■ Sivia	30,81%
■ Ayna	28,13%

Fuente: ONPE.

de carácter nacional o regional, al momento de construir candidaturas locales en zonas de producción, asumen la defensa del cultivo de hoja de coca, aun a sabiendas que contradicen una apuesta programática nacional de la estructura a la que corresponde dicha candidatura.¹²

Puede señalarse que esta situación responde a que la necesidad de los partidos nacionales de tener presencia local conlleva a que cuenten con invitados cuya llegada a los pobladores de la localidad tenga como base la defensa del cultivo. También puede señalarse que, aunque se conozca la oposición del partido al desarrollo de este cultivo, se asuma su defensa como estrategia meramente electoral. Lo cierto es que, en un u otro caso, se hace una defensa del cultivo, generando la expectativa en los pobladores de que la misma se hará efectiva cuando sea necesaria, legitimando a su vez electoralmente la defensa de una actividad ilegal.

¹⁰ Para el caso concreto, según reportó Info región el 6 de agosto de 2010, trabajadores de la Municipalidad de Padre Abad brindan asistencia alimenticia a los agricultores movilizados durante las fechas de paralización. Cabe señalar que el actual alcalde está postulando a la reelección. <http://www.inforegion.pe/portada/66265/trabajadores-del-municipio-de-padre-abad-llevar-alimentos-a-piquetes-que-bloquean-carretera/>.

¹¹ La búsqueda de los planes de gobierno puede efectuarse en el portal del Jurado Nacional de Elecciones: www.jne.gob.pe. La revisión fue efectuada en agosto de 2010.

¹² En las elecciones municipales y regionales de 2006, tanto el Partido Aprista Peruano como la agrupación Si Cumple presentaron propuestas para el cultivo y la industrialización del cultivo de hoja de coca en sus planes de gobierno.

Existe otra forma de vinculación de las autoridades locales, sólo que esta vez responde al vínculo directo con el narcotráfico. Si bien se trata de un tema aun más espinoso que la relación entre las agrupaciones de cocaleros y las autoridades locales debido a la magnitud del ilícito, resultan cada vez más comunes los casos en los cuales se ven implicadas autoridades, funcionarios y trabajadores de los gobiernos locales, quienes hacen uso de los recursos de la municipalidad para participar en acciones relacionadas con el tráfico ilícito de drogas.¹³ De manera semejante ocurre con aquellas autoridades y candidatos a ocupar un cargo edil, sobre los cuales se indica que el origen de sus recursos proviene de actividades ilícitas.¹⁴

Existiendo otra serie de formas en las que las autoridades locales pueden verse vinculadas con intereses favorables al desarrollo de los cultivos de hoja de coca, así como con respecto al narcotráfico, las situaciones reseñadas ya dan cuenta del enorme reto que implica lograr hacer efectivas las políticas de lucha contra las drogas en zonas donde estos intereses tienen una marcada presencia.

Reconociendo que se necesita ahondar con mayor detalle en la dinámica de los casos reseñados, se evidencia ya en ellos una potencial afectación a la efectividad de las políticas de lucha contra las drogas, especialmente si se trata de aquellas que enfatizan el componente contrario a los cultivos de hoja de coca. Se puede plantear como hipótesis que resulta complejo encontrar una contraparte local dispuesta a hacer efectiva una política antidrogas, teniendo influencias y presiones tan poderosas como las señaladas.

Una agenda para la comprensión de un fenómeno político

Las ideas antes señaladas, más que resultar conclusiones cerradas, procuran identificar puntos donde se requiere un análisis concienzudo y profundo con el cual se pueda entender cómo estos fenómenos afectan la gobernabilidad local, pudiendo impactar en la gestión efectiva de políticas de lucha contra las drogas. Sobre ello, se pueden señalar un listado inicial de elementos que sirva como hoja de ruta para futuras investigaciones:

- Funcionamiento del movimiento cocalero como grupo de presión y su relación con los gobiernos locales. La literatura distingue a los grupos de presión de los de interés desde que tienen injerencia en las decisiones políticas. El movimiento cocalero, dependiendo de la coyuntura, puede hacer explícito su rol de grupo de presión, y dada su persistencia en su localidad podría llamarse también como poder de facto local. En distritos donde las principales actividades económicas son la agricultura y el comercio, este poder necesita, para su sobrevivencia, de una interacción directa con los tomadores de decisiones a través de varios mecanismos como la persuasión (lobbies), las amenazas, las compras, la cooptación y la influencia de la opinión pública.¹⁵
- Presencia de partidos políticos y construcción de la defensa política del cultivo. Teniendo como punto de partida la fragmentación de los partidos políticos, resulta llamativo ahondar en la función que los mismos vienen cumpliendo

¹³ En abril de 2010, La República reportó la intervención de una caravana que trasladaba un cargamento de 400 kg de derivados cocaínicos, que iba desde el VRAE hacia la frontera con Bolivia. En ella se utilizó una camioneta alquilada por la municipalidad de Kimbiri que era conducida por un trabajador de la misma. <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20100423/24/12/todos/12>

¹⁴ En septiembre de 2010, Perú.21 reportó sobre la presencia en el proceso electoral de autoridades y candidatos vinculados al narcotráfico. <http://peru21.pe/noticia/636362/coca-se-infiltra-campana-edil>.

¹⁵ Para una aproximación inicial al concepto de grupos de presión, véase Watts (2007).

en las zonas de producción cocalera, desde la gestación de movimientos locales de carácter electoral, hasta la necesidad de los partidos nacionales de hacer efectiva su presencia en las referidas zonas. Toda esta lectura, tomando en cuenta que el cultivo de hoja de coca es un elemento activo en la agenda política local, siendo necesaria su atención por parte de estas estructuras políticas.

- Narcotráfico y corrupción en los gobiernos locales. Aunque resulte un ítem de análisis más complejo, se requiere una comprensión de la manera en que el narcotráfico ha logrado penetrar en la gestión local, a fin de comprender si los intereses que persigue tienen que ver directamente con la “liberalización” de dicha actividad o si más bien su presencia responde a una estrategia inmediata de obtención de recursos para acceder al cargo.
- Procesos de definición de prioridades de inversión pública en zonas de producción cocalera. Nos referimos a los términos efectivos de la gestión de políticas locales que atiendan la presencia del cultivo de hoja de coca y de lucha contra el narcotráfico. Esta comprensión pasa por ubicarnos en el ciclo de las políticas (Lindblom, 1991) y puntualmente en la fase de implementación (Cortázar, 2007). Literatura reciente apunta que se deben hacer estudios sobre las distintas arenas a la hora de implementar políticas, programas o servicios y las dificultades en que se incurre.¹⁶ Teniendo como unidad de análisis los gobiernos subnacionales aquí señalados, hay mucha investigación por hacer en lo que a políticas se refiere.

En general, se debe considerar que toda política de lucha contra las drogas que busca a su vez la superación de los cultivos, brindando alternativas rentables, requiere conocer que existen tensiones con los intereses contrarios a estos fines. ¿Cómo funcionan los mecanismos que se despliegan desde estos últimos? Esta parece ser una pregunta de

partida para tratar de identificar estrategias viables que atiendan las necesidades de las zonas donde se reporta producción cocalera y donde se evidencia la presencia de actividades ilícitas tan críticas como el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo.

Bibliografía

CASTILLO, Mayarí

2008 “Movimiento Cocalero, Política y Representación: los casos boliviano y peruano”. En *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina* (pp. 47-72). Fernando García. Quito: Flacso.

CORTÁZAR, Juan Carlos

2007 *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington D.C.: BID.

DAHL, Robert

1999 *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

DURAND, Anahí

2005 “El movimiento cocalero y su (in)existencia en el Perú. Itinerario de desencuentros en el río Apurímac”. En *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, N.º 34, pp. 103-106.

2009 “Aquí están los cocaleros. Un acercamiento a las protestas cocaleras en el valle del río Apurímac”. En Grompone, Romeo y Tanaka, Martín (ed.). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú Actual*. Lima: IEP.

GLAVE, Manuel

2005 “La comercialización de hoja de coca”. En *El Perú: Análisis Del Comercio Formal: Informe Final*. Lima: Grade.

HUBER, Ludwig

2008 “La representación indígena en municipalidades peruanas: tres estudios de caso”. En Grompone, Hernández y Huber. *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales. Presupuesto, desarrollo e identidad* (pp. 195-199). Lima: IEP.

LINDBLOM, Charles

1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: MAP.

MÉNDEZ, María

2010 “El impacto del narcotráfico en el ámbito político. La cadena narco: amenaza para la democracia y la gobernabilidad”. En *Amenaza a la seguridad. El mapa del narcotráfico en el Perú*. Lima: IDEI-PUCP.

¹⁶ Véase Stein y Tomassi (2008) y Morón y Sanborn (2006).

MORÓN, Eduardo y SANBORN, Cynthia

2006 "The pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institution and Rules of the Game". RES Working Papers 3203, Inter-American Development Bank, Research Department.

O'BRIEN, Pablo

2008 "Coca y violencia en la historia y el presente del VRAE". En *Quehacer*, N.º 170, pp. 31-44.

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

2010 *Informe de Monitoreo de Cultivos al 2009*

STEIN, Ernesto y TOMASSI, Mariano

2008 *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*. Washington D.C.: Harvard University Press.

THOUMI, Francisco

1999 "La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia". En *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, N.º 2, pp. 11-33.

WATTS, Duncan

2007 *Pressure Groups*. Edinburgh: Edinburgh University Press.