

# Una lectura de las capacidades estatales desde las resistencias a la erradicación de hoja de coca en un valle cocalero del Perú

*A Review on the State's Capacities from the Resistances to Forced Eradication of Coca Crops in a Coca Valley from Peru*

Nicolás Zevallos Trigoso y Frank Casas Sulca\*

*Resumen:* El año 2014 el gobierno peruano decidió erradicar los cultivos ilícitos de coca en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). A pesar de sus intenciones, estas acciones no se ejecutaron —en principio— debido a la resistencia de los actores locales. Sin embargo, un análisis detallado muestra que un factor decisivo fue la oposición entre las agencias estatales involucradas en la implementación de estas medidas de control. De esta manera, el caso pone en discusión cómo las tensiones entre agencias estatales con *a)* enfoques particulares respecto a lo que implica una presencia efectiva del Estado en estos ámbitos y *b)* una influencia diferenciada en los distintos niveles de la toma de decisiones, afectan la capacidad de implementar medidas de control en las regiones donde se emplazan estos mercados ilegales.

*Palabras clave:* capacidades estatales, implementación de políticas, mercados ilegales, política de drogas, hoja de coca.

*Abstract:* By 2014, the Peruvian government decided to eradicate illicit crops in a coca basin. Despite these intentions, those actions were not implemented, in principle due to the resistance of local actors. However, a detailed analysis of the situation shows that a decisive factor was the opposition between the state agencies involved in the implementation of these control measures. This case allows to discuss how the tensions between state agencies with *a)* different approaches to state intervention at a local level and *b)* different reach in decision-making process, impact the capacity to implement control measures in regions affected by illicit markets.

*Keywords:* state capacity, policy implementation, illicit markets, drug policy, coca leaf.

---

\*Nicolás Zevallos Trigoso es investigador del Grupo Interdisciplinario de Criminología. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima 32. Correo-e: nzevallos@pucp.edu.pe. ORCID: 0000-0001-9204-7567. Frank Casas Sulca es investigador del Grupo Interdisciplinario de Criminología. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima 32. Correo-e: casas.frank@pucp.edu.pe. ORCID: 0000-0001-8804-6086. El estudio fue elaborado en el marco del proyecto “Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: Crisis, desafíos y entorno cambiante”, desarrollado por el Grupo de Investigación sobre Capacidades del Estado Peruano, de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Artículo recibido el 2 de junio de 2017 y aceptado para su publicación el 28 de agosto de 2018.  
doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v28i2.627>

## CAPACIDADES PARA EL CONTROL DE MERCADOS ILEGALES

### A ESCALA SUBNACIONAL

• Cómo se configuran las capacidades estatales en el control de mercados ilegales a escala subnacional? En el territorio peruano se observan diversos escenarios donde el desarrollo de estas capacidades se enfrenta a importantes retos. Una de estas situaciones tuvo lugar en el año 2014, cuando el Estado intentó ejecutar acciones de erradicación de cultivos ilícitos de coca en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), zona reconocida por su alta producción de hoja de coca y cocaína (UNODC, 2017). Luego de un breve proceso de diálogo entre los actores estatales y locales, esta iniciativa fue suspendida, en principio, debido a la resistencia de los actores locales. Eso impidió que se pudieran ejecutar acciones de control de los cultivos ilícitos de coca, y que incluso éstas no aparezcan en ningún plan de gobierno vigente establecido hasta el año 2021.

En términos generales, escenarios como éstos afectan la eficacia de las políticas de control de mercados ilegales. Se debe tener en perspectiva que los circuitos productivos y comerciales del tráfico ilícito de derivados cocaínicos, de la extracción ilegal de oro o de la tala ilegal de madera, implican el dominio de los espacios subnacionales donde éstas se desarrollan. Esto genera intereses de actores locales dispuestos a movilizarse para resistir a las medidas de control (Zevallos y Mujica, 2013; Casas y Ramírez, 2017). Frente a ello, el Estado y las agencias que lo componen se ven en la necesidad de tomar una posición respecto a la pertinencia y oportunidad para la implementación de medidas de control.

Estos contextos dan cuenta de una importante tensión entre dos aspectos que, idealmente, deberían confluír en estas regiones: la presencia efectiva de las agencias de seguridad del Estado y la posibilidad de cumplir los objetivos de la política de control de hoja de coca. Sin embargo, el caso estudiado pone en evidencia cómo en algunos escenarios donde existen estas resistencias, *a)* las agencias estatales pueden tener enfoques particulares sobre lo que implica la presencia efectiva del Estado en estos ámbitos (Zevallos, 2017). Asimismo, el caso también da cuenta de cómo a partir de estas posiciones particulares, *b)* la influencia diferenciada de estas agencias en los distintos niveles de la toma de decisiones puede afectar la capacidad de implementar medidas de control en las regiones afectadas por estos mercados ilegales.

¿Por qué resulta importante abordar la política de drogas desde esta perspectiva? En principio, porque buena parte de la literatura especializada —en particular en lo referente al control de cultivos para la elaboración de drogas— se ha concentrado en analizar la pertinencia de los enfoques prohibitivos para atender

problemas que trascienden el fenómeno criminal. Sin desmerecer la importancia de esta literatura, se considera necesario complementar estas miradas con lecturas sobre los factores que afectan la eficacia de la política de drogas. Ello reviste especial interés cuando se abordan las tensiones que existen al interior del propio Estado frente al reto de tener presencia efectiva en los territorios afectados por estos mercados ilegales y a su vez cumplir con los objetivos de política de control propuestos.

Las premisas y consideraciones previas llevan a preguntar cómo se desarrolló el proceso de implementación de las acciones de erradicación de la hoja de coca en el VRAEM frente a las resistencias locales durante el año 2014. Tres objetivos específicos ayudarán a responder esta pregunta: *a)* describir el proceso de diálogo para la (no) implementación de las acciones de erradicación en el VRAEM, *b)* determinar la estructura de las relaciones entre los actores involucrados en este proceso y *c)* explicar los factores que llevaron a que el diálogo derivara en la suspensión de las acciones de erradicación en el valle.

Se tiene como hipótesis que el proceso de diálogo que derivó en la no implementación de las acciones de erradicación estuvo matizado por las posiciones contrapuestas de los actores involucrados, respecto a la pertinencia y oportunidad de implementar estas medidas. Si bien las resistencias locales jugaron un papel importante, el Estado tuvo una posición fragmentada en este proceso, puesto que un grupo de agencias estatales se opuso a la ejecución de estas medidas. En ese escenario, las agencias estatales opuestas a la erradicación tuvieron mayor influencia en los distintos niveles de la toma de decisiones sobre la implementación de estas medidas de control.

El estudio parte de un enfoque cualitativo y ofrece un análisis descriptivo-explicativo. Para tal fin, en el trabajo de campo se utilizaron tres herramientas cualitativas: Primero, se realizó una revisión de archivo bibliográfico de informes de gestión pública oficial, así como información publicada en informes periodísticos. En segundo lugar, se procedió a realizar 21 entrevistas en profundidad semiestructuradas a especialistas en materia de seguridad y tráfico de drogas, y actores involucrados en la política (funcionarios públicos del organismo antidrogas peruano, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Agricultura, así como a campesinos cocaleros del VRAEM y periodistas especializados). Hemos empleado la técnica de bola de nieve con miras a obtener mayor precisión sobre el tipo de actor entrevistado. Los criterios para seleccionar a los actores clave fueron: *a)* haber participado directamente como autoridad en la mesa de diálogo llevada a cabo en 2014, *b)* ser un funcionario público con roles específicos en el diseño

de la política de drogas y en la política del VRAEM y c) haber laborado como periodista local del VRAEM durante los años 2014 y 2015. El nivel de confiabilidad de nuestras entrevistas estuvo sujeto al principio de saturación. Finalmente, se procedió a emplear la observación no participante de manera complementaria en las localidades del territorio durante las labores de recojida de información. Éstas se desarrollaron durante el año 2014 en la ciudad de Lima y en tres localidades del VRAEM (San Francisco, Pichari y Sivia) durante el mismo año. Dadas las características del tema estudiado y del contexto territorial donde se desarrolló parte del trabajo en terreno, el estudio ha seguido lineamientos éticos y de seguridad estrictos, de acuerdo con lo previsto por el Comité de Ética para la Investigación con Seres Humanos y Animales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Asimismo, la interpretación de los datos obtenidos en campo se ha realizado considerando el principio hermenéutico de la investigación cualitativa. Con miras a disminuir el nivel de sesgo del estudio, se ha procedido a priorizar el uso de relatos que cumplen similitud en todos los tipos de actores entrevistados. Otro elemento empleado para la interpretación de los datos ha sido el registro de relatos que surgen a partir de una confrontación entre los actores —no ocasionado por el investigador—. El trabajo de campo *in situ* posibilitó que se pudiera participar en diversas reuniones cotidianas entre los actores del VRAEM donde expresaban libremente sus diversas posturas frente al fenómeno. Ello ayudó no sólo a mejorar el enfoque de las preguntas del cuestionario, sino también a conocer la cosmovisión de los actores y el punto de partida desde donde nacen sus relatos.

El documento se divide en tres secciones. Primera, se revisan los elementos teóricos que sustentan el análisis sobre las capacidades estatales para la implementación de políticas a nivel subnacional. Segunda, se presentan los hallazgos del caso de estudio, cubriendo los objetivos específicos de investigación (describir el diálogo, determinar la situación de los actores y explicar los factores de la dinámica). Tercera, se plantea una discusión sobre las tensiones que se evidencian en este proceso respecto a a) la presencia efectiva del Estado y el cumplimiento de los objetivos de política en estos ámbitos y b) la posibilidad de que las agencias estatales tengan un nivel de influencia diferenciado en los distintos niveles de la toma de decisiones.

### UN LECTURA RELACIONAL DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

Se puede entender la capacidad estatal como la habilidad con la que tanto los líderes como las agencias estatales cuentan para cumplir sus funciones, alcanzar sus objetivos de manera efectiva y lograr que los actores sociales cumplan con sus

mandatos (Grindle y Hilderbrand, 1995; Isuani, 2010). En este escenario, algunos estudios consideran que las políticas públicas cumplen un papel importante en la lectura de estas capacidades, en tanto dan cuenta de los objetivos que deberá cumplir el Estado usando las habilidades mencionadas (Alonso, 2007; Lattuada y Nogueira, 2012; Repetto, 2007). Sin embargo, otras lecturas invitan a considerar que estas capacidades trascienden el cumplimiento de los objetivos de política, entendiendo que éstos son sólo los medios con los cuales se aborda una finalidad más compleja: generar valor social (Repetto, 2004).

La discusión sobre hasta dónde se extienden las capacidades estatales se hace aún más compleja cuando se incorpora el debate respecto a cómo se deben medir las mismas. Diversas miradas han intentado abordar esta evaluación, proponiendo revisar aspectos como la determinación de procedimientos estables, la profesionalización de la burocracia o el logro de los objetivos de política (Fukuyama, 2013). Sin embargo, estos esfuerzos han presentado casi siempre limitaciones metodológicas, relativas al abordaje integral de las variables que posiblemente influyen en el desarrollo de estas capacidades, así como a la colección de datos necesarios para una medición adecuada y comparable de diferentes contextos.

Una posibilidad para superar los límites de la medición de las capacidades es explorar cómo se construyen las mismas. Para tal fin, es necesario superar la lectura dicotómica que clasifica a los Estados como fuertes o débiles (Giraudy, 2012). El desarrollo de diversas aproximaciones reconoce la posibilidad de desglosar estas capacidades en varios elementos. Desde una perspectiva acotada, algunas lecturas plantean la existencia de al menos dos elementos relacionados con su funcionamiento burocrático y con la relación que mantienen con el entorno sociopolítico (Alonso, 2007; Lattuada y Nogueira, 2012; Repetto, 2007). Otras perspectivas se extienden hasta desagregar las capacidades en cinco aspectos, que integran desde los recursos humanos hasta su presencia efectiva en los territorios donde el Estado debe tener cobertura (Grindle y Hilderbrand, 1995). En términos generales, la literatura parece coincidir en al menos tres dimensiones donde se desarrollan estas capacidades estatales: la burocracia, la relación que construye con los actores y el alcance territorial (Soifer, 2012; Soifer y Vom Hau, 2008). De esta manera, las múltiples combinaciones de estos elementos básicos ayudan a superar las limitaciones de la lectura dicotómica al brindar elementos para estudiar las carencias que manifiesta el Estado en cada uno de estos componentes (Giraudy, 2012).

Una de estas dimensiones es materia de interés particular del presente estudio: la que se refiere a la relación que sostiene el Estado con los actores sociales. Como

se ha señalado, una particularidad del tema y caso seleccionados es la disposición que tienen los actores frente a la implementación de políticas que afectan sus intereses. En este contexto, estudiar las capacidades estatales requiere integrar la interacción que el Estado sostiene con el entorno, a fin de comprender qué capacidad tiene para lograr que otros actores cambien su conducta o no limiten la eficacia de sus intervenciones. La investigación entiende la importancia de esta aproximación, debido a que la expansión de las intervenciones estatales implica mayor margen de exposición a estas interacciones que interpelan las capacidades del Estado para lograr los objetivos propuestos (Aguilar Villanueva, 1992; Alonso, 2007; Isuani, 2010). En esta línea se reconoce que, si en términos generales las capacidades estatales resultan bienes escasos, la dimensión política en la que se desarrollan estas relaciones no es ajena a esta consideración. La posibilidad de poner en práctica una medida de política dependerá entonces de la interacción sostenida con los actores involucrados, lo que implica a su vez que se trata de consideraciones situacionales, que pueden variar en el tiempo, de acuerdo con los contextos y según el poder de los participantes (Aguilar Villanueva, 1993; Alonso, 2007; Repetto, 2007).

Lo particular en el caso de estudio es la posibilidad de que, frente a estas interacciones, el Estado responda de manera fragmentada, incluso, presentando posiciones contrapuestas propias de una institucionalidad híbrida (Dewey, 2011). Esto sugiere una importante dificultad para medir las capacidades estatales, puesto que el accionar de las agencias no es por sí mismo unitario ni coordinado. Ello se refleja incluso en la puesta en ejecución de las políticas públicas, por lo cual devienen en escenarios propicios para comprender cómo actúa el Estado en estas interacciones. Esto se sostiene, en primer lugar, debido a que las políticas emergen como los medios que expresan la voluntad y los objetivos para los cuales el Estado requiere contar con capacidades (Aguilar Villanueva, 1993; Isuani, 2010; Pressman y Wildavsky, 1984; Repetto, 2012). En segundo lugar, debido a que por su configuración, una de las principales características de las políticas públicas es la forma en que los actores interesados o afectados por éstas disponen sus recursos frente a las mismas (Cobb *et al.*, 1976). En particular, el proceso de implementación, entendido como el curso de acciones que implican la materialización de los objetivos de política, remarca la importancia que tiene esta dimensión relacional, dada la confluencia de intereses en esta etapa del ciclo de políticas, caracterizada por las maniobras que los actores involucrados desarrollan para controlar la eficacia de la política (Aguilar Villanueva, 1993; Bardach, 1977). Precisamente, una de las primeras limitaciones que reconocen los estudios sobre

la implementación se derivan de la participación de demasiados actores con intereses contrapuestos, incluso entre las propias agencias estatales (Berman, 1978).

Para hacer aún más complejo este escenario, la literatura sobre implementación de políticas señala que es en los espacios subnacionales donde se generan las principales afectaciones a la posibilidad de cumplir los objetivos trazados. La aproximación territorial resulta clave en la implementación de estas medidas, asunto que resulta aún más notorio en escenarios donde el problema público se refiere al control del espacio (Mann, 1984; Soifer, 2012). En esa línea por ejemplo, retomando la dimensión relacional, se señala la importancia de la formación de coaliciones locales con los individuos afectados por la medida de políticas, de manera que no obstruyan su puesta en práctica (Elmore, 1979; Williams y Elmore, 1976). ¿De qué manera pueden formarse estas coaliciones en un Estado con una posición fragmentada?

El aterrizaje territorial de una política implica que el análisis de las capacidades que el Estado despliega en la dimensión relacional para su implementación debe desarrollarse en al menos dos niveles, ya sea que aludan a las reglas de juego generales (nivel macro) o a las capacidades organizativas para la implementación operativa de las medidas a nivel local (nivel micro) (Alonso, 2007). ¿Con qué elementos se cuenta para llevar a cabo este análisis? El estudio de estos aspectos desde la ciencia política ofrece conceptos como red de políticas, que alude al entramado de actores que interactúan en torno al Estado, debido a su interés en determinada medida, y que participan de manera diferenciada de acuerdo con el estadio de la misma (Aguilar Villanueva, 1992; Burt, 1994; Kenis y Schneider, 1991; Mann, 1984). Si bien el concepto brinda orden a las diversas relaciones existentes en este contexto, antes que la propia definición, lo importante de estas consideraciones radica en la necesidad de comprender cómo esta participación se vincula con el Estado (Atkinson y Coleman, 1989). Para esto, la literatura propone, en primer lugar, estudiar tanto el carácter estático (estructura) como dinámico de las relaciones, explorando sus lógicas de acción y sus mecanismos de interacción para la movilización de recursos (Alonso, 2007).

En ese orden de ideas, tomando como base estos elementos teóricos, lo que busca el presente artículo es explorar la estructura y dinámica de las interacciones entre el Estado y los actores locales, para con ello proponer elementos que permitan analizar cómo éstas generan consecuencias específicas. En términos prácticos, el estudio nos enseña cómo esta estructura y dinámica pueden llevar a diferentes resultados, ya sea por las tensiones que se generan entre el Estado y los actores locales, como por las interacciones entre las propias agencias estatales.

## LA RESPUESTA DEL ESTADO PERUANO ANTE LA RESISTENCIA A LAS ACCIONES DE ERRADICACIÓN EN EL VRAEM

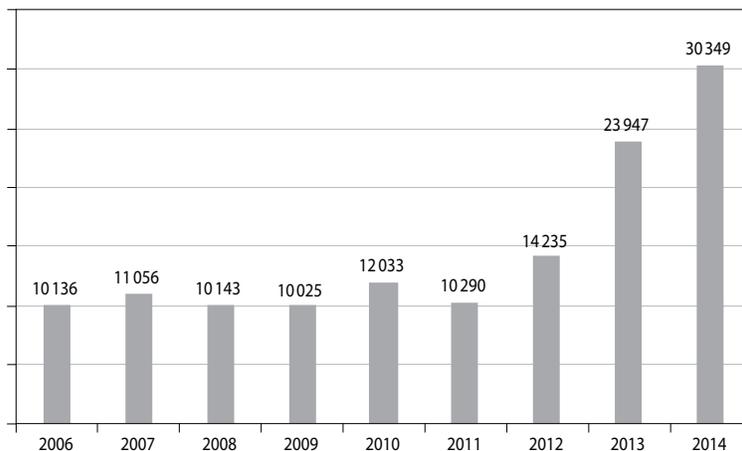
### El curso hacia la (no) implementación de las acciones de erradicación en el VRAEM durante el año 2014

Pese a que ha generado importantes tensiones desde sus orígenes, la erradicación de cultivos de coca es reconocida formalmente por el Estado peruano como una de las acciones de política pública más efectivas del control de drogas (Devida, 2017; Zevallos, 2014). Desde que se aprobó en la década de 1970 la normativa que reprime el tráfico ilícito de drogas, las acciones de erradicación forzosa han sido constantemente ejecutadas en diversas zonas cocaleras, a excepción del VRAEM. No obstante, mientras se sentaban las bases para la proscripción del cultivo en determinados territorios, surgían en el país las primeras reacciones de defensa organizada de esta actividad agrícola (Gootenberg, 2003). Así empezó a hacerse visible la impronta del movimiento cocalero peruano, recorriendo las zonas donde tenía presencia este cultivo desde La Convención en el Cusco, hasta el Alto Huallaga, en San Martín y Huánuco. Poco tiempo después, los primeros operativos de erradicación de cultivos de hoja de coca ubicados en zonas no autorizadas (considerados por ende ilícitos),<sup>1</sup> agravaba aún más la tensión.

Desde 2006, el accionar del Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga, conocido también con las siglas CORAH, entidad adscrita al Ministerio del Interior y creada para el desarrollo de las acciones de erradicación de coca, ha cubierto e incluso superado las metas operativas dispuestas. Con estas cifras, a partir del año 2012, el Estado se propuso incrementar las hectáreas cultivadas, pasando de las 10 mil regularmente establecidas a 30 mil en 2014, meta que llegó a ser finalmente superada en este último año. Cabe señalar que en todos estos años las acciones de erradicación se concentraron en los departamentos de San Martín, Huánuco y Ucayali, que corresponden a las cuencas del Alto Huallaga y del Aguaytía. Los cultivos ubicados en Ayacucho, Cusco y Junín, que corresponden al VRAEM, nunca fueron materia de este tipo de medidas de control.

<sup>1</sup> En Perú se encuentra permitida la producción lícita de hoja de coca para el mercado tradicional y consumo interno que no superen las 10 780 toneladas métricas, que es lo que el Estado fija como máximo permitido. El monopolio de la industrialización y comercialización de la coca para fines lícitos lo tiene Enaco, una empresa estatal que administra el padrón general de productores de coca que están exentos de la erradicación forzosa. En el VRAEM no existen campesinos cocaleros empadronados, por lo que dicha institución no jugó un rol importante en la dinámica de la política.

GRÁFICA 1. Evolución de la superficie de cultivos de hoja de coca erradicada entre 2006 y 2014\* (hectáreas)



*Fuente:* Elaboración propia con base en Informe de Monitoreo de Cultivos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). \*Información publicada en medios de comunicación por el Ministerio del Interior a noviembre de 2014.

En paralelo a las acciones de erradicación de coca, el Estado peruano ha impulsado, con relativa efectividad, acciones de desarrollo alternativo con el propósito de atenuar el impacto económico y social que conlleva la erradicación forzosa, a partir de la inyección de recursos públicos para la generación de mercados productivos como el cacao y el café, así como impulsando la participación de las agencias encargadas de implementar programas sociales en los territorios afectados por la erradicación.

Todas las acciones de control están diseñadas y programadas en la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, siendo la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la agencia política responsable de liderar la coordinación interinstitucional para establecer su implementación y evaluación. Pese a eso, en la práctica, y por diversos motivos, la política nacional de drogas conducida por Devida no siempre ha logrado movilizar a todas las agencias del Estado, sobre todo en aquellas que por función pública deben invertir en servicios públicos en los territorios coca-leros, como es el caso del Ministerio de Agricultura, entre otros. Ya en Zevallos

CUADRO 1. Postura política de los actores estatales

1. <i>A favor de erradicar la coca</i>	2. <i>A favor del desarrollo alternativo</i>	3. <i>Indiferente</i>	4. <i>En contra de erradicar la coca</i>	5. <i>En contra del desarrollo alternativo</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devida</li> <li>• CORAH (Ministerio del Interior)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devida</li> <li>• CORAH (Ministerio del Interior)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otros ministerios</li> <li>• Autoridades estatales regionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas</li> <li>• Autoridades estatales locales</li> </ul>	Ninguno

*Fuente:* Elaboración propia con base en Casas y Ramírez (2017) y Stöckli (2017).

(2017) como en Casas y Ramírez (2017), se han descrito con precisión las distintas motivaciones que han tenido las agencias estatales para atender a las acciones de control de coca bajo el liderazgo de Devida. De esta manera, aunque existe un consenso político con respecto a la pertinencia de una política prohibicionista de drogas, existen algunos matices coyunturales con respecto a la pertinencia de algunas acciones de control de coca.

El cuadro 1 permite apreciar un panorama general de la diversidad de posturas de las agencias estatales con respecto al control de coca en Perú, que se ha podido recoger de investigaciones precedentes. Sin embargo, tal como se explicó en Zevallos (2017), Casas y Ramírez (2017) y Stöckli (2017), dichas posturas varían en función del escenario donde se ha implementado la política.

¿Cuál ha sido el contexto del VRAEM durante las últimas décadas? Cuatro factores marcan la historia no tan reciente del VRAEM. En primer lugar, la sostenida presencia de una pequeña facción de la organización terrorista Sendero Luminoso, que ha pasado de ser el principal organizador del conflicto armado de fines del siglo XX a participar de manera directa en actividades vinculadas con el tráfico de cocaína, siempre mediado por intereses económicos y con escasa actividad ideológica y proselitista para la lucha armada popular, ni para la defensa política de la hoja de coca (Casas, Zevallos y Ramírez, 2017).

En segundo lugar, la presencia de los eslabones iniciales del tráfico ilícito de drogas como actividad económica central en estas localidades, tanto desde el cultivo de hoja de coca como del refinamiento de derivados cocaínicos (UNODC, 2017). En los últimos diez años, el VRAEM se ha convertido en la zona con mayor expansión de cultivos de coca destinados al tráfico de cocaína en Perú (UNODC, 2017). Eso se debe, entre otras cosas, a la inexistencia de acciones de control de cultivos en la zona (ni erradicación de coca, ni de desarrollo alternativo), los cuales fueron íntegramente priorizados en la zona del Alto Huallaga.

En tercer lugar, la sostenida presencia de las fuerzas armadas abocadas a la lucha contrasubversiva y al control del orden interno, con base en la recurrente declaratoria de Estado de Emergencia ante posibles amenazas terroristas, las cuales han sido poco recurrentes.

Por último y no por ello menos importante, la precaria presencia de agencias estatales que brinden cobertura a los servicios públicos para la satisfacción de necesidades básicas. Este último punto representa un problema de carácter estructural en diversos territorios del Perú. En el VRAEM, históricamente ha habido poca disposición para establecer un mayor despliegue de servicios públicos básicos en el territorio, y donde muy pocas instituciones nacionales han priorizado recursos y actividades para ejecutarlos. A pesar de que desde principios del nuevo siglo Devida (el ente rector de la política de drogas en el Perú) ha intentado articular esfuerzos con los ministerios, poca atención ha recibido por parte de éstos, dejando en evidencia también el limitado peso político que tiene Devida, aun siendo el ente rector de la política de drogas, para movilizar a todas las instituciones gubernamentales.

En resumen, durante décadas la presencia del Estado se ha traducido básicamente en el control que ejercen las fuerzas del orden, en particular las fuerzas armadas, en la lucha contrasubversiva, y la débil presencia de Devida, el CORAH y de otras instituciones con roles específicos para la implementación de la política de control de coca.

Durante 2006 y 2009 se diseñaron documentos específicos de política pública para la intervención estatal en el VRAEM (entre ellos, el Plan VRAE 2006 y el Plan de Pacificación del VRAE 2009), siempre liderados por el Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y con nula participación política de Devida. Sin embargo, estos documentos no contaban con una estructura programática de gestión, sino que tan sólo representaron documentos de carácter declarativo bajo el ideario altruista de alcanzar “la pacificación nacional” (García, 2009). Esto pareció cambiar en 2014, cuando el CORAH, con la anuencia de Devida, proyectó un plan operativo de erradicación de coca, promoviendo para ello la inmediata movilización de profesionales de campo (extensionistas agrícolas) y policías hacia el VRAEM.

Estas coordinaciones preliminares fueron tomadas por los actores locales del VRAEM (fundamentalmente campesinos cocaleros, líderes del gremio cocalero y autoridades locales) como una clara muestra de las intenciones beligerantes del gobierno nacional para materializar las acciones de erradicación en el valle. Como reacción a ello, las organizaciones de campesinos cocaleros retomaron su agenda

de movilización iniciada a principios del nuevo siglo (Zevallos y Mujica, 2013). Hacia febrero de 2014 se realizó en la localidad de Palmapampa un congreso de agricultores, convocados por la Federación de Productores Agrícolas del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Fepavrae) (*Diario Correo*, 2014). La agenda de discusión pasaba por constituir una plataforma de reclamos y defensa ante la posibilidad de llegada de la erradicación. Hacia marzo de 2014, una movilización en el marco de estos reclamos significó la paralización de los principales distritos del VRAEM por espacio de cinco días.

- Llegó el CORAH a desplazar logística para parar el campamento en noviembre de 2013. Se llegó a hacer la señal [...] ya el CORAH en 2014 empieza a negociar con la Universidad (Funcionario estatal).
- En qué momento salta esa declaración de la señora Masías de que la erradicación se iba a realizar, de que estaba jurado y sacramentado (Operador local).
- Por ejemplo, ahí fue que cuando se hizo pública la posibilidad de que se ingresara por primera vez a erradicar al VRAEM, hubo un movimiento por parte de distintos gremios cocaleros (Funcionario estatal).

Como respuesta a estas movilizaciones, el Poder Ejecutivo, a través de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, convocó hacia abril de 2014 a una mesa de trabajo integrada por organizaciones de agricultores del valle, parlamentarios cercanos al movimiento cocalero, autoridades locales de los distritos del VRAEM, así como diversos sectores del Ejecutivo entre los que destacaron Devida, la policía antidrogas del Perú, el Equipo Especial de Interdicción de la Dirección Ejecutiva Antidrogas (Direjandro), las fuerzas armadas, el Ministerio de Agricultura y una comisión ejecutiva *ad hoc* denominada Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social de los Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Codevraem), la cual tenía como función liderar las acciones de coordinación con las instituciones públicas para la implementación de acciones de desarrollo socioeconómico. En el marco de esta mesa se constituyeron grupos de trabajo para atender las demandas alcanzadas por los actores locales del VRAEM.

Es importante mencionar que los sucesos que venían ocurriendo en VRAEM nunca alcanzaron una alta resonancia mediática a nivel nacional, pues nunca fueron de atención central en los medios de prensa de la capital, Lima. En segundo lugar, porque las declaraciones públicas de las autoridades de alto nivel fueron esporádicas y nunca trascendió para el debate político, ni siquiera cuando a fines del mes de mayo el presidente de Consejo de Ministros decidió reemplazar al

titular de Devida (*Diario Gestión*, 2014). En ese tiempo además la prensa nacional estaba denunciando diversos actos de corrupción y de violencia organizada que contaban con la participación de autoridades regionales.

Al interior del Estado, Devida y Direjandro (la unidad especializada de la policía en materia de drogas) lideraban la pretensión de mantener el curso de las acciones de erradicación en el valle para ese año, mientras que entidades como las fuerzas armadas y el Ministerio de Agricultura, entre otras, expresaban su preocupación por el desarrollo de estas medidas, mostrando resistencias. Las diversas reuniones de los grupos de trabajo de la mesa de diálogo, así como entre las entidades del Estado, no estuvieron libres de tensiones entre los participantes del proceso. Sin embargo, se desarrollaron siguiendo la línea de dar respuesta a las demandas de los agricultores cocaleros. Ya hacia los primeros días de mayo, algunos hechos darían cuenta de que la posición que empezaba a prevalecer en el gobierno nacional era la favorable a suspender el ingreso al valle.

- Bueno, yo también me banquéé, hablé de que era súper necesario cambiar las cosas, mencioné el ejemplo del Monzón, aunque es una zona diferente, pero miren qué bien le está yendo. Cuánto se está incrementando (Funcionario estatal).
- El ministro [de Agricultura] en alguna reunión con el presidente le dice que Agricultura va a liderar el proceso. Claro, yo entendí esa orden del presidente (Funcionario estatal).
- Entonces en esa negociación se habla ya de reconversión productiva, ahí no se habla ya de erradicación, ahí tú ya hablas de subsidio de tres años para productores cocaleros (Funcionario estatal).

Así, el 28 de mayo de 2014, el ministro de Agricultura se presentó en Ayacucho junto a los dirigentes de dos gremios cocaleros denominados Federación de Productores Agropecuarios del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Fepavraem) y la Confederación Nacional de Productores Agrícolas de las Cuencas Cocaleras (Conpacc), exponiendo la nueva propuesta de trabajo del Poder Ejecutivo para la zona. Esta iniciativa implicaba principalmente que *a*) el Ministerio de Agricultura asumiría el liderazgo de la estrategia en el VRAEM, relegando a Devida, que había liderado la estrategia de control de coca en el Alto Huallaga, *b*) que se implementarían iniciativas de reconversión productiva para trabajar con los cultivos de hoja de coca, a fin de reemplazarlos por productos alternativos, y *c*) que no se ingresaría con acciones de erradicación al valle durante el año 2014.

El proceso reseñado da cuenta del curso de acciones con las cuales el Estado respondió al diálogo establecido con los actores locales mediante la suspensión

## CUADRO 2. Cronología del proceso de cara a la implementación de la erradicación en el VRAEM 2012-2014

<i>Fecha</i>	<i>Hecho</i>
Fines de 2012	Declaraciones señalando la importancia de ingresar a erradicar al VRAEM.
Inicios de 2013	El Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero de 2013 no integró el ingreso al VRAEM ese año.
Fines de 2013	Se alcanza cifra récord en la erradicación a nivel nacional. Se debate la importancia de ingresar al VRAEM en 2014.
Inicios de 2014	El Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero de 2014 integra el ingreso al VRAEM ese año.
Febrero de 2014	Congreso de agricultores del VRAEM. Preparan pronunciamiento en contra de la erradicación.
Marzo de 2014	Movilización en el VRAEM. Paralización de cinco días en los distritos.
Abril de 2014	Mesa de trabajo con actores del VRAEM, convocada por el Ejecutivo a través de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Actores del VRAEM proponen agenda de trabajo.  Se forma mesa de trabajo temática para atender demandas de los actores locales del VRAEM. Devida y Direjandro mantienen la postura de ingresar con erradicación.  Reuniones de coordinación entre sectores. Algunos muestran su rechazo a la implementación de acciones de erradicación, argumentando potencial conflicto social.
Mayo de 2014	Presidencia determina que a) el Ministerio de Agricultura asumiría el liderazgo de la estrategia en el VRAEM, b) se implementarían iniciativas de reconversión productiva y c) no se ingresaría con acciones de erradicación en 2014.  Titular de Devida es convocada a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y se acepta su renuncia.

*Fuente:* Elaboración propia.

de las acciones de erradicación en el VRAEM para el año 2014. En resumen, lo que el Estado pareció responder es que no estaba en capacidad de superar las condiciones sociopolíticas por las cuales las acciones de erradicación generarían un conflicto social de grandes proporciones. Lo particular del caso es que en este diálogo es posible identificar hasta dos tipos de fuentes de las cuales se deriva esta respuesta. En primer lugar, la contraposición entre los actores del valle y las entidades del Ejecutivo. Se puede señalar que un factor clave en este proceso ha sido la fuerza con la que los actores locales llegaron a movilizarse para demostrar al Estado las potenciales repercusiones que tendría una medida de esta naturaleza.

Sin embargo, y tal como se verá en lo sucesivo, cabe destacar una segunda fuente: la resistencia de las propias entidades estatales participantes en esta mesa, ya que no todas compartían la posición de mantener el ingreso al valle. En esa línea, es válido argumentar de forma preliminar que no sólo la resistencia de los

actores locales pesó en la respuesta dada por el Estado al suspender las acciones de erradicación. ¿Qué otros factores tuvieron influencia en esta determinación? Para responder a esta pregunta resulta necesario, en primer lugar, determinar la posición de los actores en la estructura de las interacciones entre el Estado y los actores locales, con el objetivo de conocer hasta qué nivel de influencia llegaron las posturas que sostenían un argumento contrario al despliegue de las acciones de erradicación en el VRAEM. Esto permitirá, en segundo lugar, comprender qué factores pesaron en la respuesta estatal brindada como consecuencia de este proceso de diálogo.

### **La posición de los actores involucrados en la estructura de las interacciones: Clasificación y particularidades en el caso de estudio**

Como se señala, un primer ejercicio para comprender por qué el Estado respondió suspendiendo las acciones de erradicación en el VRAEM en 2014, pasa por determinar la posición de los actores que participaron en el proceso de diálogo. Para tal fin, se propone una estructura básica que permita clasificar a los participantes según *a)* el tipo de decisiones sobre el cual tienen influencia y *b)* la postura que asumieron frente a la medida. Ambos criterios se explican de la siguiente manera:

1. Niveles en la toma de decisiones sobre la implementación de la medida, identificándose tres niveles: *a)* un nivel *macro* que responde a las decisiones de carácter político, *b)* un nivel *meso* que atiende a las decisiones de naturaleza estratégica y *c)* un nivel *micro*, que atiende a las decisiones de carácter operativo. Así, el nivel macro corresponde a la priorización de la medida de cara al cumplimiento de determinados objetivos de política, el nivel meso se refiere a las coordinaciones intersectoriales para la puesta en marcha de esta medida y el nivel micro atiende a la forma en que, finalmente, se pone en práctica la medida en el terreno seleccionado.
2. Postura frente a la medida, que también implica tres posibilidades: *a)* posiciones *a favor* de la implementación de la medida, que en el curso de acción impulsaron su puesta en práctica; posiciones *neutrales* que no asumieron un protagonismo claro en el debate y posiciones *en contra* que, desde diversas perspectivas, generaron resistencias para la materialización de la medida. Cabe señalar que para el caso concreto, esta posición se refiere a la implementación de las acciones de erradicación durante el año 2014, pero no necesariamente frente a la medida por sí misma. Más adelante se explicarán las implicancias de este aspecto.

CUADRO 3. Clasificación de los principales actores involucrados según el nivel de la toma de decisiones y la posición ante la medida de erradicación en el VRAEM en 2014

<i>Nivel de la toma de decisiones</i>	<i>Actores</i>	<i>Posición ante la erradicación</i>		
		<i>A favor</i>	<i>Neutral</i>	<i>En contra</i>
Macro: político	Gobierno central: Presidencia			X
	Organismos internacionales	X	X	
Meso: estratégico	Comisión Nacional para el Desarrollo y una Vida sin Drogas (Devida)	X		
	Fuerzas armadas			X
	Policia Nacional del Perú: Direjandro	X		
	Ministerios de Defensa, Agricultura. Codevraem			X
Micro: operativo	Organizaciones de agricultores cocaleros del VRAEM			X
	Comando Especial VRAEM			X
	Otros actores locales (alcaldes, gobernadores, comités de autodefensa, negocios locales)			X

*Fuente:* Elaboración propia.

Siguiendo estos criterios, es posible clasificar a los principales actores involucrados tal como lo grafica el cuadro 3.

¿Qué explicaciones se pueden construir sobre estas posturas de acuerdo con los distintos niveles? Empezando por el nivel micro, no llama la atención la clasificación de los actores en el caso de las organizaciones de agricultores, las organizaciones sociales y económicas o de las organizaciones terroristas, pues éstas mantienen un vínculo, ya sea directo o indirecto, con esta actividad agrícola. Ya en Zevallos y Mujica (2013), se ha escrito con respecto a la postura política establecida por los campesinos cocaleros con respecto a la defensa de la hoja de coca, argumentando para ello la rentabilidad monetaria que esta planta genera a diferencia de otros productos agrícolas, sin importar que la demanda principal del mercado provenga del narcotráfico. De igual manera, en Casas, Zevallos y Ramírez (2017) y en CVR (2003) se ha ofrecido evidencia con respecto al papel que ha cumplido Sendero Luminoso en torno a la defensa armada de la hoja de coca. De igual forma ocurre con las organizaciones perteneciente a los comités de autodefensa situadas en el VRAEM, ya que muchos de ellos están conformados por campesinos cocaleros o ex líderes del gremio.

Por otro lado, si bien llama la atención que actores estatales como las autoridades locales del gobierno municipal tengan posturas favorables al cultivo, esto se entiende por el origen de quienes las conforman, así como por el apoyo político que reciben de los agricultores y sus organizaciones. Ya en Zevallos (2014) se han descrito las estrategias y las plataformas políticas empleadas por las organizaciones cocaleras con miras a defender la actividad productiva de la hoja de coca frente a una posible erradicación del cultivo. En este aspecto se debe considerar que el pretendido ingreso al VRAEM coincidió con una campaña electoral municipal y regional. Al igual que en años anteriores, la campaña animó la defensa política del cultivo desde las plataformas electorales locales (Zevallos y Mujica, 2013).

Sin embargo, en este contexto llamó la atención que actores estatales del gobierno nacional vinculados a las fuerzas del orden, tales como el ejército o la Policía Nacional del Perú, tuvieran posiciones contrarias a la implementación de esta medida. El principal factor que parece sostener esta posición es la posibilidad de verse directamente afectados ante una posible reacción violenta de la población, situación en la cual ellos estarían directamente involucrados.

- Claro, lo que pasa es que aquí hay que tener en cuenta que muchos de estos alcaldes han salido de bases cocaleras. La gran mayoría de ellos están muy, muy ligados a los grupos cocaleros, entonces tienen una enorme presión (Actor local VRAEM).
- Nosotros escuchábamos, nos reuníamos en Ayacucho con la gente que dirige el plan VRAEM, uno que es coronel, con sectores militares y la oposición era total (Actor local VRAEM).

Aquí aparecen algunas particularidades dentro las posturas contrarias a la erradicación a nivel micro. La evidencia disponible permite sostener que no en todos los casos se trata de resistencias que buscan favorecer el desarrollo de esta actividad ilícita, sino de posturas que consideran circunstancialmente inadecuado implementar la medida dadas las condiciones sociopolíticas del valle en este periodo. En tal sentido, corresponde subdividir las posturas en contra de las acciones de erradicación durante 2014 en aquellas que *a)* responden a una plataforma sostenida de resistencia ante el control, de otras que *b)* consideran poco oportuno su despliegue. ¿Por qué es importante hacer esta diferencia? Porque esta última situación es la que permea la postura de las entidades estatales a nivel meso. En efecto, como se observa en el cuadro 3, a nivel meso sólo dos entidades estatales mantienen la posición favorable al despliegue de las acciones de erradicación: Devida y Direjandros. En cambio, otros actores como las fuerzas armadas y algunos ministerios, como el de Agricultura, se mostraron contrarios a la implementación de esta medida. El argumento de estos últimos coincide con las reservas de los

operadores de seguridad a nivel micro: las condiciones sociopolíticas en el valle no eran las adecuadas para la puesta en práctica de esta medida.

- Yo he tenido la suerte de conversar con muchos efectivos policiales, tanto del comando conjunto como del Frente Policial VRAEM y todos mantienen esa posición de que en el VRAEM no se dan las condiciones para que se realice una erradicación [...] que podría darse una posible guerra civil, va a haber un conflicto social, el costo social va a ser elevado (Funcionario estatal).
- Yo, en principio, me oponía al tema de la erradicación. Mi mirada es que acá vamos a tener más problemas que soluciones, por eso había que atacar el tema de los insumos químicos, de las avionetas (Funcionario estatal).

La virtud que tuvo esta postura en el proceso de diálogo fue que pudo incidir en el nivel macro. Aquí vale la pena remarcar dos factores. En primer lugar, la poca presencia en el debate público de los organismos internacionales involucrados en este tipo de medidas de control, como Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), elemento que contrasta con lo ocurrido en la intervención realizada en el Alto Huallaga (Ramírez, 2013). El segundo factor se refiere a la postura de la Presidencia del Consejo de Ministros frente al despliegue de las acciones de erradicación. Para los fines, se reconoce que esta postura fue variable a lo largo del proceso, de forma tal que la clasificación asignada responde a las decisiones tomadas al final del proceso, que llevaron a la suspensión de la medida, así como a la salida de la titular del ente rector. En tal sentido, la postura finalmente asumida constituye una respuesta que dio el Estado a este diálogo: reservar el despliegue de las acciones de erradicación para otro momento.

Como se observa, uno de los primeros aspectos que estos elementos permiten observar es hasta qué niveles llegaron las posturas favorables, neutras o contrarias a la implementación de acciones de erradicación en el VRAEM en 2014. Se puede concluir que las posiciones contrarias tuvieron una importante prevalencia, en especial entre los actores estatales en todos los niveles de la toma de decisiones. Devida y Direjandros aparecen como entidades aisladas en un escenario donde el resto de las entidades optaba por suspender la erradicación. Sin embargo, esta misma situación lleva a destacar un segundo aspecto: el particular contenido de los argumentos contrarios al despliegue de esta medida. La evidencia permite sostener que en esta agenda tuvo muy poco peso la defensa política del cultivo ilícito, primando en su lugar una lectura circunstancial de la situación sociopolítica del VRAEM. En tal sentido, se podría concluir que esta respuesta no se derivó en estricto sentido de la movilización de los actores locales involucrados en

esta actividad agrícola, sino principalmente de los actores estatales localizados en la zona. Para comprender con mayor detalle cómo dichos actores lograron sus objetivos, corresponde explorar algunos factores que dinamizan la interacción entre los participantes de este proceso de diálogo.

**La dinámica de las interacciones del Estado con los actores a nivel subnacional:  
Características del caso estudiado**

Las interacciones entre el Estado y los actores locales en el proceso de diálogo para la implementación de acciones de erradicación en el VRAEM durante 2014 estuvieron caracterizadas por tres elementos: *a)* la existencia de una plataforma local de resistencia a la implementación de las acciones de erradicación, *b)* la efectividad de la articulación vertical de las posturas contrarias a estas acciones y *c)* la fragmentación de la posición del Estado frente al despliegue de esta medida. Si bien es factible analizar cada una de estas características de manera particular, es importante entender que es la confluencia de todas ellas lo que llevó a que el curso del diálogo deviniera en la suspensión de las acciones de erradicación. Una no se explica sin la existencia de la otra. El cuadro 4 resume brevemente tanto estas características como sus particularidades en el caso estudiado

CUADRO 4. Características de la dinámica de la interacción entre el Estado y los actores locales en la implementación de acciones de erradicación en el VRAEM en 2014

<i>Característica</i>	<i>Descripción en el caso concreto</i>
Existencia de una plataforma local de resistencia a la implementación de las medidas de erradicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actores locales vinculados al cultivo de hoja de coca con capacidad de organización y movilización para la defensa del cultivo de hoja de coca</li> <li>Actores estatales que generan información contraria a la implementación de las acciones de erradicación, resaltando los riesgos</li> <li>No se tuvo evidencia de actores con capacidad de movilización que fueran favorables a las acciones de interdicción en el VRAEM</li> </ul>
Efectividad en la articulación vertical de posturas contrarias a las acciones de erradicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las demandas de los actores locales vinculados al cultivo de hoja de coca tuvieron tres efectos: <i>a)</i> la generación de un espacio de diálogo que organizó las interacciones, <i>b)</i> el rebote en algunos actores a nivel meso (congresistas), que asumieron la agenda de defensa del cultivo y <i>c)</i> dar sustento a la posición de los actores estatales contrarios a la erradicación en el VRAEM</li> <li>Articulación efectiva de la postura de las las fuerzas armadas en los tres niveles micro-meso-macro</li> </ul>
Fragmentación de la postura estatal frente al despliegue de la medida	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contraposición entre las fuerzas armadas, el Ministerio de Agricultura (en contra) con Devida y Direjandro (a favor), implicó desarrollo de acciones contradictorias</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia.

Por lo que se refiere a las plataformas locales de resistencia, se pueden identificar dos vertientes. En primer lugar, las constituidas por los propios actores locales involucrados directa o indirectamente en el cultivo ilícito de hoja de coca. Si bien la evidencia señala que en el VRAEM las organizaciones cocaleras y las autoridades vinculadas a este movimiento no sostienen una relación permanente, tienen capacidad para generar medidas de resistencia con proyección pública. Si se deja de lado la discusión sobre sus relaciones con las organizaciones del tráfico ilícito de drogas, la evidencia muestra que estas organizaciones locales mantienen fuerza suficiente para *a)* generar una agenda común y *b)* movilizar recursos políticos a nivel local que permitan materializar acciones de protesta (Zevallos y Mujica, 2013; Van Dun, 2009).

- Ha habido marchas en algunas poblaciones, San Francisco, por ejemplo, donde se ha visto que hay por lo menos una voluntad popular. Si esto se traduce después en acciones concretas eso es otra cosa (Funcionario cooperación internacional).
- Es que todos los candidatos políticos y de todas maneras, queramos o no, cuando hay elecciones presidenciales, regionales o municipales, todos son defensores de la hoja de coca (Funcionario estatal).

En segundo lugar, aun cuando no tengan la misma proyección pública que las organizaciones a favor del cultivo de coca, los actores estatales también se constituyeron como actores relevantes que se resistieron a la implementación de estas medidas. ¿Cuál fue su rol en este proceso? Principalmente, generar y difundir información estratégica para los demás actores participantes en este proceso de diálogo sustentando la inviabilidad de las acciones de erradicación. En contraste, no se tuvo evidencia de actores con capacidad de movilización que fueran favorables a las acciones de interdicción en el VRAEM. Ni siquiera la presencia de la oficina zonal de Devida marcaba la agenda en la localidad a favor de esta medida.

Esto se evidencia en la segunda característica: la efectividad para articular verticalmente las posturas contrarias a las acciones de erradicación. Tal como se sugiere en la sección preliminar, en las posturas contrarias a las acciones de erradicación en el VRAEM es necesario diferenciar entre aquellas que realizan una resistencia sostenida y las que plantean una lectura situacional del contexto. Las primeras, que provienen de las organizaciones sociales del VRAEM, tuvieron repercusión casi exclusivamente en la representación parlamentaria, limitando su intervención a nivel meso. Sin embargo, se les reconoce como virtud haber sido generadores del espacio de diálogo por el cual se organizó la interacción entre el

Estado y los actores involucrados. Por su parte, las segundas, que sostienen que la implementación de la erradicación era poco oportuna y peligrosa, tuvo mayores repercusiones. En efecto, a diferencia de los parlamentarios que pudieron tener peso a nivel intermedio, los círculos de poder construidos en torno a las fuerzas armadas y su cercanía con la Presidencia de la República y la Presidencia de Consejo de Ministros, parecen haber tenido un mayor peso en la decisión final de no implementar las medida de erradicación. Eso grafica la capacidad que tuvo esta postura para permear todos los niveles de influencia en la toma de decisiones. Sin embargo, en gran medida, esta segunda postura tuvo mayor arraigo gracias a la existencia de itinerarios de resistencia local favorables al cultivo, que brindaron evidencia a las fuerzas armadas para argumentar que, efectivamente, la convulsión social era factible ante el potencial ingreso de las acciones de erradicación.

- Mira, el VRAEM es una zona de emergencia. Tenemos gran parte de las fuerzas armadas asentadas (Funcionario cooperación internacional).
- El Presidente tiene pues su núcleo que son sus asesores militares [...] escucha a estos militares y confía en estos militares [...] O sea, el grupo que él tiene de asesores son sus compañeros de armas, promoción y sus profesores (Especialista en tráfico ilícito de drogas).

Por su parte, la tercera característica, que se refiere a la fragmentación de la postura estatal, deriva de la articulación de la postura contraria a la erradicación dados los riesgos situacionales, protagonizada principalmente por las fuerzas armadas, así como algunos ministerios como el de Agricultura. Dada su contraposición con los argumentos de Devida y de Direjandro, resultó imposible la coordinación para un diálogo unificado entre el Estado y los actores locales. Como consecuencia, la unificación de esta postura implicó la renuncia de la titular de la entidad, así como el alineamiento de las fuerzas del orden tras el plan de intervención liderado por el Ministerio de Agricultura. Así, respecto al VRAEM, el Estado no sólo compitió con posiciones contrarias a diferente nivel expresadas por diversos actores locales, tampoco tuvo una postura unitaria frente a la medida, ya que las resistencias provinieron desde el interior de la propia institucionalidad estatal, generando contradicciones críticas para el mantenimiento de una postura clara.

- Cada vez que he tenido que escuchar una presentación de militares cuando se quería hablar de la posibilidad de un trabajo de articulación, el panorama siempre era negativo.

No había una sola ocasión en que yo escuchara de boca de ellos siquiera una oportunidad de poder ingresar [al VRAEM] (Funcionario estatal).

Como se observa, no sólo resulta importante analizar cada una de estas características por separado, pues es la interacción entre las mismas la que derivó en la respuesta final brindada por el Estado. En resumen, el principal factor no parece haber sido la existencia de una plataforma local de resistencia. En todo caso, la misma sirvió para sostener el argumento que las fuerzas armadas pudieron colocar a lo largo de todos los niveles en el proceso de diálogo, aprovechando claramente los círculos de confianza construidos en torno a la figura presidencial. Por ello, la fractura de la postura del Estado era evidente, más aún frente al claro accionar de entidades como Devida y Direjandro, que al mostrarse claramente favorables a la erradicación, generaron tensiones con el resto de los actores involucrados. En ese sentido, la única manera de mostrar unidad en el diálogo era la salida de la titular de esta entidad y el realineamiento de las dependencias estatales en torno a un único proyecto. Lo particular de este proceso, sin embargo, es que dicho alineamiento no implicó una respuesta que permitiera la puesta en práctica de la medida de control. Por el contrario, se reconocía que el Estado no estaba en capacidad de superar las condiciones sociopolíticas del VRAEM, por lo que se hacía necesario suspender la medida de erradicación y optar por alguna alternativa que generara menores tensiones, tanto entre el Estado y los actores locales, como entre las propias entidades estatales.

#### **CONSIDERACIONES SOBRE LA CAPACIDAD DEL ESTADO A PARTIR DE LA (NO) ERRADICACIÓN EN EL VRAEM**

El caso estudiado destaca que las resistencias a las acciones de erradicación no sólo hayan provenido de actores externos al Estado, sino también de sus propias agencias. Asimismo, que estas agencias hayan sido más efectivas que los actores locales para lograr el retroceso de la medida de control de cultivos ilícitos. Si bien estos hallazgos invitan a varias discusiones importantes, éstas se sostienen en dos tensiones centrales: la posibilidad de que las agencias estatales puedan tener *a)* posiciones contrapuestas frente a una misma medida de control y *b)* capacidades diferentes para integrarse en los diversos niveles de la toma de decisiones.

En gran medida, la historia del VRAEM brinda una explicación sensata a la primera tensión. Como se señaló, durante décadas, el Estado en el VRAEM ha estado encabezado por las fuerzas del orden, en particular por las fuerzas armadas. Por su parte, la implementación de la política de drogas y la incorporación de los

actores involucrados en la misma, tiene un desarrollo bastante posterior (la primera política de drogas específica para esta zona fue el Plan VRAEM en 2006). A esto hay que sumar que ambas intervenciones responden a racionalidades distintas. Mientras que la presencia de las fuerzas armadas responde a una necesidad de control territorial, la política de drogas apunta al logro de objetivos concretos y medibles.

¿A que apuntan estos elementos? Precisamente a que ambas posiciones responden a enfoques diferentes de lo que implica la presencia efectiva del Estado en estos territorios. Por ende, ambas miradas se sostienen en lecturas distintas de lo que implican las capacidades estatales. Mientras que para las fuerzas armadas parece priorizarse el dominio del territorio y la eliminación de todo riesgo que pueda alterar esta estabilidad, para los gestores de la política de drogas la prioridad está en el logro de objetivos medibles. Esto lleva a la discusión inicial sobre la extensión de las capacidades estatales.

Según se evidencia, dentro del propio Estado existe la tensión sobre si estas capacidades deben resumirse a la posibilidad de cumplir los objetivos de una política (número de hectáreas erradicadas, por ejemplo) o si debe extenderse al establecimiento sostenido del control y el orden —al menos en términos aparentes— del territorio. En esa línea, lo interesante del caso es encontrar que, frente a las resistencias de los actores locales, antes de asumir una postura unitaria, las agencias estatales sostienen una pugna interna sobre la extensión de las capacidades estatales necesarias para responder a la presencia de mercados ilegales en determinadas regiones del territorio.

Es precisamente la dinámica de esta pugna la que da cuenta de la segunda tensión. En el plano ideal, lo óptimo sería que ambos enfoques se unificaran, logrando así que el control del territorio permita el logro sostenido de los objetivos de política. Pero en la realidad no sólo existe contraposición al respecto al interior del Estado, sino también ocurre que algunas agencias tienen mayor capacidad para lograr que su enfoque prevalezca. Esto, según se evidencia, no dependería de que *per se* una de estas aproximaciones tenga primacía sobre la otra.

Básicamente, este alcance diferenciado se sostiene en los recursos que han logrado desarrollar las agencias estatales que defienden determinada posición. A todas luces, en el caso estudiado, las fuerzas armadas no sólo tienen medianamente consolidada su posición en este territorio. Además, aun cuando sea de manera circunstancial, han logrado permear todos los niveles de la toma de decisiones de la política de control, al menos en lo que corresponde en la localidad de referencia. En contraste, los gestores de la política de drogas no sólo carecen de

aliados en la localidad, sino que tienen poco alcance para incidir en el nivel más político de las decisiones estatales sobre esta medida de control.

¿Qué otras implicancias tienen ambas tensiones? Como se indicó previamente, los hallazgos del caso invitan también a otras discusiones. Por un lado, se encuentra un debate sobre el tipo de incentivos que generan tanto las medidas de control de estos mercados ilegales, como las propias actividades que integran estos mercados. Sobre esto último, los recursos generados por el cultivo de hoja de coca y su articulación con el circuito productivo y comercial ilícito de los derivados cocaínicos, despierta particular interés en los actores locales. Sin embargo, resulta llamativo que quienes finalmente logran incidir en la suspensión de una medida de control no sean los actores involucrados en esta actividad, sino más bien quienes son responsables de controlar su proliferación. Desde esta perspectiva, surge la pregunta sobre hasta qué punto la priorización de este dominio territorial termina jugando a favor de la sedimentación de una economía ilícita.

Por otro lado, esta situación también ofrece elementos para una lectura más compleja sobre la implementación de medidas para el control de mercados ilegales. Casos como el estudiado ofrecen un serio cuestionamiento a la homogeneidad con la que pueden implementarse medidas de control sobre el territorio nacional. Resulta más llamativo aún que este cuestionamiento *a)* no provenga sólo de aspectos técnicos o burocráticos, sino que *b)* esté relacionado con el diálogo político entre el Estado y los actores locales y que *c)* en éste el propio Estado sea el que no tenga una postura unificada y concreta. De hecho, resulta bastante particular que el cuestionamiento a las capacidades de control de actividades ilegales tenga ese marcado cariz político.

Precisamente este último matiz —el carácter político de las resistencias, ya sean éstas internas o externas al Estado— plantea una segunda pregunta: ¿qué ocurrió en las localidades donde el Estado sí pudo implementar las medidas de erradicación sin mayores resistencias? Esta pregunta sugiere la existencia de una geografía política de la política de drogas, donde los matices subnacionales condicionan la posibilidad de hacer efectivo el control de las actividades que componen estos mercados ilegales. ■

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L.F. (1992), “Estudio introductorio”, en L.F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L.F. (1993), “Estudio introductorio”, en L.F. Aguilar Villanueva (comp.), *La implementación de las políticas públicas*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

- Alonso, G.V. (2007), “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en G.V. Alonso (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Atkinson, M.M. y W.D. Coleman (1989), “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies”, *British Journal of Political Science*, 19(1), pp. 47-67.
- Bardach, E. (1977), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge: MIT Press.
- Berman, P. (1978), *Designing Implementation to Match Policy Situation*, disponible en: <http://www.rand.org/pubs/papers/P6211.html> [fecha de consulta: 13 de mayo de 2016].
- Burt, S. (1994), “Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States”, *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 27(02), pp. 390-392, DOI: <http://doi.org/10.1017/S0008423900017571>.
- Casas, F. y M. Ramírez (2017), “Actores y escenarios como determinantes clave de la política de drogas en Perú: El caso de la implementación del control de hoja de coca en el valle del Monzón (2010-2015)”, *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7), pp. 33-57.
- Casas, F., N. Zevallos y M. Ramírez (2017), “Forms of Association between Terrorism and Illegal Markets: The Historical Nexus between ‘Shining Path’ and the Cocaine Market in Peru (1985-2016)”, ponencia presentada en la XVII Annual Conference of the European Society of Criminology, Cardiff (Reino Unido), 13-16 de septiembre.
- Cobb, R., J.K. Ross y M.H. Ross (1976), “Agenda Building as a Comparative Political Process”, *The American Political Science Review*, 70(1), pp. 126-138, DOI: <http://doi.org/10.2307/1960328>.
- Devida (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas) (2017), *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021*, Lima: PCM.
- Dewey, M. (2011), “Fragile States, Robust Structures: Illegal Police Protection in Buenos Aires”, documento de trabajo 269, Institute of Latin American Studies-GIGA Research Unit.
- Diario Correo* (2014), “En primer día de congreso de cocaleros del VRAEM concluyen defender la hoja de coca”, 22 de octubre, disponible en: <https://diariocorreo.pe/ciudad/en-primer-dia-de-congreso-de-cocaleros-del-v-50974/> [fecha de consulta: 25 de marzo de 2018].
- Diario Gestión* (2014), “El gobierno designó a Alberto Otárola como nuevo presidente ejecutivo de Devida”, 28 de mayo, disponible en: <https://gestion.pe/peru/politica/gobierno-designo-alberto-otarola-nuevo-presidente-ejecutivo-devida-61411> [fecha de consulta: 25 de marzo de 2018].
- Elmore, R.F. (1979), “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, *Political Science Quarterly*, 94(4), pp. 601-616, DOI: <http://doi.org/10.2307/2149628>.
- Fukuyama, F. (2013), “What is Governance?” *Governance*, 26(3), pp. 347-368.

- García, J. (2009), “Plan vRAE, presente y futuro”, *Revista Gestión Pública y Desarrollo*, julio, pp. 9-13.
- Giraudy, A. (2012), “Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States”, *Revista de Ciencia Política*, 32(3), pp. 599-611.
- Gootenberg, P. (2003), *Entre la coca y la cocaína: Un siglo o más de las paradojas de la droga entre Estados Unidos y el Perú, 1860-1980*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Grindle, M.S. y M.E. Hilderbrand (1995), “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?”, *Public Administration and Development*, 15(5), pp. 441-463, DOI: <http://doi.org/10.1002/pad.4230150502>.
- Isuani, F. (2010), *Los caminos de la debilidad estatal: Capacidades estatales y políticas públicas. Una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas: El caso de la Política del Agua en la Provincia de Buenos Aires (1991-2008)*, Buenos Aires: Flacso.
- Kenis, P. y V. Schneider (1991), “Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox”, en B. Marin y R. Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Fráncfort: Verlag, pp. 25-59.
- Lattuada, M. y M.E. Nogueira (2012), “Capacidades estatales y políticas públicas: Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”, *Estudios Rurales*, 1(1), disponible en: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/637> [fecha de consulta: 5 de enero de 2018].
- Mann, M. (1984), “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”, *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 25(02), pp. 185-213, DOI: <http://doi.org/10.1017/S0003975600004239>.
- Pressman, J.L. y A.B. Wildavsky (1984), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkeley: University of California Press.
- Ramírez, M. (2013), “La alineación de la política de coca cero durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2003): La priorización del programa de erradicación de cultivos ilícitos de hoja de coca en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas en Perú”, tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Repetto, F. (2004), *Capacidad estatal: Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/1173> [fecha de consulta: 5 de enero de 2018].
- Repetto, F. (2007), “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas”, en G.V. Alonso (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

- Repetto, F. (2012), “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en F. Repetto (ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Guatemala: Indes/BID, pp. 39-100.
- Soifer, H. (2012), “Measuring State Capacity in Contemporary Latin America”, *Revista de Ciencia Política*, 32(3), pp. 585-598.
- Soifer, H. y M. vom Hau (2008), “Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power”, *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), pp. 219-230, DOI: <http://doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z>.
- Stöckli, G. (2017), “Estrategias de negociación e intervención entre agentes gubernamentales y actores locales en el marco del desarrollo alternativo”, *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7), pp. 59-82.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2017), *Perú: Monitoreo de cultivos de coca, 2016*, Lima: UNODC Perú-Ecuador.
- Van Dun, M.E.H. (2009), “Cocaleros: Violence, Drugs and Social Mobilization in the Post-Conflict Upper Huallaga Valley, Peru”, tesis doctoral, Utrecht University Repository.
- Williams, W. y R.F. Elmore (1976), *Social Program Implementation*, Cambridge: Academic Press.
- Zevallos, N. (2014), “Hoja de coca y la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011: El problema público en el control de cultivos”, *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(1), pp. 97-113.
- Zevallos, N. (2017), “Dinámicas locales en torno al cultivo de hoja de coca: Elementos para el estudio desde el mercado ilegal de la cocaína”, *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 487, pp. 9-29.
- Zevallos, N. y J. Mujica (2013), “Consideraciones sobre las tensiones en la intermediación política del movimiento cocalero en el Perú”, *Debates en Sociología*, 38, pp. 5-28.

**Nicolás Zevallos Trigoso.** Criminólogo especializado en crimen organizado, mercados y economías ilegales y política de drogas. Es magíster y candidato a doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asimismo, es magíster en Criminología y doctorando en Sociología por la Universidad de Barcelona. Es coordinador principal del proyecto de investigación sobre el mercado ilegal de la cocaína en el Perú. Ha sido docente en la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Escuela de Posgrado de la Policía Nacional del Perú. Labora en agencias nacionales e internacionales como asesor y gestor en política criminal. Es autor de diversas publicaciones científicas en sus áreas de especialización.

**Frank Casas Sulca.** Candidato a doctor y magíster en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con estudios especializados en política de drogas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (México) y por la Universidad Los Andes (Colombia). Ha sido docente en la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Escuela de Posgrado de la Policía Nacional del Perú. Actualmente se desempeña como Responsable Ejecutivo del Observatorio Peruano de Drogas de la Comisión para el Desarrollo y Vida sin Drogas. Antes trabajó en agencias del Estado vinculadas con políticas de seguridad y anticorrupción.